



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Kompetenzzentrum für  
Public Management

# **Verwaltungsorganisation und politische Partizipation in einer fusionierten Grossstadt Bern**

**Prof. Dr. Fritz Sager**

**Anna Frey, MA**

**Dr. David Kaufmann**

**Stefan Wittwer, MA**

**Bericht im Auftrag des Vereins Bern NEU Gründen**

**Bern, 26. April 2017**

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Sager, Fritz, Anna Frey, David Kaufmann, und Stefan Wittwer (2017). Verwaltungsorganisation und politische Partizipation in einer fusionierten Grossstadt Bern. Bericht im Auftrag des Vereins Bern NEU Gründen. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.

## Mitwirkende am Begleitworkshop

Folgende Personen des Vereins Bern NEU Gründen haben im Rahmen eines Workshops und/oder schriftlichen Inputs mit ihrer persönlichen Meinung zur Erarbeitung dieses Berichts beigetragen. Sie verpflichten damit ihre Institutionen in keiner Art und Weise.

- Christian Cappis
- Claudine Esseiva
- Patrizia Mordini
- Bänz Müller
- Regula Rytz
- Hannes Treier

## Projektteam des Kompetenzzentrums für Public Management

Prof. Dr. Fritz Sager

Anna Frey, MA

Dr. David Kaufmann

Stefan Wittwer, MA

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Universität Bern

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1, Postfach

CH – 3001 Bern

+41 31 631 53 11

kpm@kpm.unibe.ch

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag des Vereins „Bern NEU Gründen“ durch das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern erstellt. Der Bericht zeigt Möglichkeiten auf, wie zentrale Aspekte des politisch-administrativen Systems im Falle eines Zusammenschlusses von zwölf Gemeinden der Stadtregion Bern ausgestaltet werden könnten.

Der Bericht ist in zwei Teile aufgeteilt. Im ersten Teil des Berichts wird analysiert, wie eine effektive und effiziente Umsetzung der Verwaltungsorganisation einer Grossstadt Bern sinnvoll gestaltet werden könnte (Output-Seite des politischen Systems). Im zweiten Teil des Berichts wird die politische Repräsentation und Partizipation näher betrachtet (Input-Seite des politischen Systems). Diese Reformen sollten mit der Digitalisierung der Verwaltung (eGovernment) und der politischen Partizipation (ePartizipation) einhergehen.

Die Exekutive ist das zentrale Planungs-, Steuerungs- und Beschlussorgan der Verwaltungsorganisation. Wir schlagen sieben durch Volkswahl bestimmte GemeinderätInnen vor. Dadurch wird sowohl eine breite Abstützung verschiedener Interessen und Bevölkerungsgruppen ermöglicht, als auch der zunehmenden Arbeitslast in gewissen Aufgabenbereichen Rechnung getragen. Für die Organisation der Dienstleistungserbringung in der Stadtverwaltung schlagen wir zudem ein BürgerInnenämter-Modell vor, das mehrere dezentral eingerichtete Service-Standorte vorsieht. Die BürgerInnenämter sind kundenorientierte und bürgernehe Anlaufstellen für die Bevölkerung. Mit Hilfe von digitalisierten Prozessen (eGovernment-Struktur) unterstützen die spezialisierten Fachämter die BürgerInnenämter bei der Leistungserstellung. Diese Verwaltungsorganisation erlaubt es, effektiven und effizienten Verwaltungsservice mit den Vorteilen bürgernaher, dezentraler Dienstleistungserbringung zu verbinden.

Die demokratische Repräsentation der Stadtbevölkerung würde in einer Grossstadt Bern von einem Stadtparlament mit 100 bis 110 Sitzen wahrgenommen werden. Des Weiteren schlagen wir für die Legislativwahlen in einer Grossstadt Bern die Einteilung in fünf Wahlkreise vor, um die geografische Repräsentation und damit die lokalen Bedürfnisse der verschiedenen Stadtteile zu berücksichtigen. Schliesslich schlagen wir auch verschiedene Massnahmen vor, mit denen die Stadtbevölkerung noch stärker und auch ausserhalb der institutionalisierten Formen demokratischer Beteiligung an den Planungs- und Entscheidungsprozessen der Stadtbehörden mitwirken kann. Instrumente wie Stadtteilkonferenzen oder ePartizipationsverfahren mittels einer Online-Plattform bilden eine Grundlage für die bestmögliche politische Integration der Gesamtbevölkerung und der verschiedenen Stadtteile in einer neu gegründeten Grossstadt Bern.

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
1. Einleitung.....	3
1.1 Die Vision einer Grossstadt Bern.....	3
1.2 Vorgehen und Aufbau .....	4
2. Exekutive .....	7
2.1 Grösse der Exekutive .....	7
2.2 Direktionsstruktur .....	8
3. Stadtverwaltung .....	13
3.1 Dienstleistungserbringung in der Verwaltung .....	13
3.2 Reorganisation der Verwaltungsstandorte .....	17
3.3 Die vernetzte Verwaltung.....	18
4. Legislative .....	21
4.1 Grösse der Legislative.....	21
4.2 Wahlkreise .....	23
5. Partizipation der Bevölkerung.....	25
5.1 Formen und Organisation der Bürgerbeteiligung .....	26
5.2 Online und Offline Partizipation.....	29
6. Fazit .....	32
7. Literaturverzeichnis.....	34

# 1. Einleitung

## 1.1 Die Vision einer Grossstadt Bern

Der Verein „Bern NEU Gründen“ verfolgt unter anderem das Ziel, die vielfältigen Verflechtungen der Gemeinden in der Stadtregion Bern in eine intensivere Zusammenarbeit und bessere gemeinsame Strukturen fliessen zu lassen. Diese Debatte soll dabei für alle denkbaren Modelle geöffnet werden – auch für die Möglichkeit einer Fusion der Gemeinden dieses Raums. Aufbauend auf Vorarbeiten zur Thematik (Ecoplan 2014) konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die Fusion als Zukunftsmodell für die Stadtregion Bern, bestehend aus den zwölf Gemeinden Bern, Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen, Ittigen, Kehrsatz, Kirchlindach, Köniz, Muri, Ostermundigen, Wohlen und Zollikofen.

Die Stadtregion Bern sieht sich heute mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, denen es in den kommenden Jahren und Jahrzehnten entgegentreten gilt (Ecoplan 2014: 7-9). Ein Gemeindezusammenschluss zu einer politischen und organisatorischen Einheit wäre in dieser Hinsicht sicherlich der weitreichendste institutionelle Entwicklungsprozess. Die Fusion der Stadtregion Bern zu einer Grossstadt Bern ist eine von verschiedenen möglichen Herangehensweisen zur Verbesserung der Strukturen, der politischen Handlungslegitimation und zur Ausschöpfung von Kooperationspotenzialen in diesem Raum. Im Rahmen eines Zusammenschlusses der zwölf Gemeinden würde die Stadtregion Bern zur Grossstadt Bern mit rund 244'000 Einwohnern und damit aus heutiger Perspektive zur zweitgrössten Stadt der Schweiz werden. Die Umsetzung dieser Vision bietet der gesamten Stadtregion Bern und den dazugehörigen Gemeinden Entwicklungsmöglichkeiten in räumlicher, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, das Reformpotenzial einer Fusion der Stadtregion Bern in konkrete Vorschläge zur möglichen politisch-administrativen Ausgestaltung einer Grossstadt Bern zu übersetzen.

Die Zusammenarbeit zwischen diesen einzelnen Gemeinden ist heute vielfältig, intensiv und vital für den gesamten Raum. Zwischen den Gemeinden der Stadtregion Bern – ebenso wie zwischen zahlreichen anderen Gemeinden in der Schweiz – besteht bereits eine ausgereifte Kooperation, welche von bi- und multilateralen Verträgen, über Gemeindeverbände bis hin zu Servicegesellschaften verschiedene Formen annimmt. Mit der Regionalkonferenz Bern-Mittelland verfügt die Region zudem über eine mehrere Politikfelder umfassende institutionelle Zusammenarbeitsstruktur, welche weit über die zwölf Gemeinden der Stadtregion Bern hinaus reicht. Die Strukturen der Regionalkonferenzen sind ein progressives Zusammenarbeitsmodell (Kübler 2009: 258). Doch regional koordinierte Strategien der Regionalkonferenz Bern-Mittelland in Bezug auf Raumplanung oder Standortförderung fehlen weitgehend (Kaufmann et al. 2016: 125-126). Verschiedene Studien haben aufgezeigt, dass den Gemeinden

in der Agglomeration Bern das Bewusstsein für die Wichtigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit fehlt (Sager 2005; Sager 2008; van der Heiden 2010, Kaufmann et al. 2016, Kaufmann 2016; Sager et al. 2017: 193-200). Oftmals haben lokale Entscheidungsträger die Befürchtung, dass die Gemeindeautonomie bei einer regionalen Zusammenarbeit eingeschränkt werden könnte (van der Heiden 2010: 45; Kaufmann et al. 2016: 125-126).

Neben der möglichen Weiterentwicklung dieser bereits verankerten Zusammenarbeitsmodelle lohnt es sich aber aus verschiedenen Gründen, die Fusion als Vision zur Entwicklung des Raumes rund um die Hauptstadt genauer zu betrachten. Eine Fusion würde es der Grossstadt Bern erlauben, sich als zweitgrösste Stadt der Schweiz neu zu positionieren, sich im Standortwettbewerb und Aussenauftritt zu profilieren und dynamischer zu entwickeln. Zudem hat eine Fusion erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten, indem Politikentscheide „aus einer Hand“ erfolgen und besser aufeinander abgestimmt werden könnten. Die zwölf Gemeinden der Stadtregion Bern bilden heute bereits einen funktionellen Handlungsraum. So unterscheidet sich die ökonomische Struktur der Agglomeration Bern stark von derjenigen in der Region Bern-Mittelland und noch extremer von derjenigen im Kanton Bern (Kaufmann et al. 2016: 123-125). Diesem funktionellen Handlungsraum fehlt jedoch ein gemeinsames organisatorisches und demokratisches Fundament. Ein Fusionsprozess bietet die Möglichkeit, bestehende komplexe Verflechtungen in Richtung klarer demokratischer und administrativer Strukturen zu entwickeln sowie Doppelspurigkeiten und grosse Praxisunterschiede auf kleinem Raum abzubauen.

## **1.2 Vorgehen und Aufbau**

In den nachfolgenden Kapiteln werden Vorschläge für die administrative und institutionelle Gestaltung einer Grossstadt Bern gemacht. Dabei werden sowohl output-orientierte wie auch input-orientierte Reformen angeschaut, welche im Rahmen eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses implementiert werden könnten. Output-orientierte Reformen zielen darauf ab, Effizienz und Effektivität der staatlichen Leistungserbringung zu optimieren, während input-orientierte Reformen auf einen besseren Einbezug der Bevölkerung in politische Entscheidungen und Prozesse hinwirken (Steiner und Kaiser 2013a: 161). Daraus ergeben sich zwei leitende Fragestellungen für diesen Bericht:

- Wie soll die Behördenorganisation der Grossstadt Bern gestaltet werden, um der Bevölkerung eine effiziente und effektive Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen zu gewähren?
- Wie können die politische Repräsentation der Stimmberechtigten sowie die politische Partizipation der Einwohnerschaft in der neuen Grossstadt gewährleistet werden?

Zur Behandlung dieser Fragen werden relevante Dimensionen des Themenbereichs „Verwaltungsorganisation“ sowie des Themenbereichs „Politische Repräsentation und Partizipation“ analysiert und Vorschläge dazu gemacht, wie eine fusionierte Grossstadt Bern in Bezug auf diese Themenfelder neu konstituiert werden kann. Abbildung 1 zeigt das Analyseraster dieses Berichtes.

Abbildung 1: Analyisierte Themenbereiche

<i>Reformstrategien</i>	Output-orientierte Reformen	Input-orientierte Reformen
<i>Themen</i>	<b>Verwaltungsorganisation</b>	<b>Politische Repräsentation und Partizipation</b>
<i>Inhalt</i>	<u>Exekutive</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grösse</li> <li>• Fachliche Zusammensetzung</li> </ul> <u>Stadtverwaltung</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation der Verwaltungsstrukturen</li> <li>• E-Government und vernetzte Verwaltung</li> </ul>	<u>Legislative</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarische Vertretung der Stimmberechtigten</li> <li>• Wahlkreise</li> </ul> <u>Weitere Partizipationsmöglichkeiten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formen der Bürgerbeteiligung</li> <li>• Online und Offline Partizipation</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Der erste Teil des Berichtes setzt sich mit dem Thema Verwaltungsorganisation auseinander. Hierzu gehört zuerst die Frage, wie die städtische Exekutive in einer Grossstadt Bern gestaltet werden könnte. Unter Berücksichtigung massgeblicher Gestaltungsprinzipien wird in Kapitel 2 ein entsprechender Vorschlag für eine siebenköpfige Exekutive gemacht. Im Anschluss wird in Kapitel 3 die Organisation der Stadtverwaltung thematisiert, wobei der Fokus auf die Kernverwaltung gelegt wird, d.h. die administrative Kernbereiche umfassenden Organisationseinheiten der Verwaltung im engeren Sinne.<sup>1</sup> Für die administrative Organisation einer Grossstadt Bern wird ein BürgerInnenämter-Modell vorgeschlagen, welches sowohl den Bedürfnissen einer effektiven, vernetzten Verwaltungsstruktur als auch einer bürgernahen, dezentralen Aufgabenerbringung gerecht werden kann.

Der zweite Teil des Berichtes vertieft sich mit Fragen des politischen Systems und der demokratischen Beteiligung. In Kapitel 4 wird insbesondere näher auf die Modalitäten der Konstitution der städtischen Legislative eingegangen und es werden fünf Wahlkreise vorgeschlagen. Kapitel 5 nimmt schliesslich

<sup>1</sup> Hierzu gehören also beispielsweise das Schulamt, jedoch nicht die Schulen, der Gesundheitsdienst, jedoch nicht die Pflegeheime, das Sportamt, jedoch nicht die Sportplätze.

das Thema politische Partizipation auf und zeigt neue Formen der Bürgerbeteiligung auf, welche über die institutionalisierten Formen demokratischer Beteiligung hinausgehen. Letzteres ist gerade im Fusionskontext von Bedeutung: Die Gewährleistung und Weiterentwicklung lokaler Partizipation soll durch verschiedene bestehende wie auch neue Beteiligungsmöglichkeiten sichergestellt werden, damit lokale Aktivitäten und Interessen verschiedener Stadtteile und Bevölkerungsgruppen artikuliert und umgesetzt werden können.

Die Fusion der Stadtregion Bern zu einer Grossstadt Bern wäre zum einen „nur“ eine strukturelle Anpassung an von der Bevölkerung dieses Raumes längst gelebte Tatsachen; zum anderen wäre dieses Vorhaben natürlich mit grundlegenden Veränderungen verbunden – auch, aber nicht nur, betreffend die politische und administrative Organisation dieses Stadtraums. Ein Zusammenschluss der Stadtregion Bern würde in jedem Fall eine Zeit des Um- und Aufbruchs einläuten und gerade dies bietet einen fruchtbaren Kontext, um herkömmliche Behördenstrukturen und die herrschende Organisationskultur zu hinterfragen und vorwärts zu bringen.



## **2. Exekutive**

Die städtische Regierung prägt als zentrales Planungs-, Steuerungs- und Beschlussorgan die kommunale Politik. Die Grösse, das Gestaltungsprinzip und die fachliche Zusammensetzung der kommunalen Exekutiven in der Schweiz sind vielfach historisch gewachsen und politisch determiniert und lassen sich daher in ihrer bestehenden Form meist nicht auf klare Kriterien zurückführen. Es existieren jedoch gewisse grundlegende Anforderungen an die Konstitution einer kommunalen Exekutive, an denen sich die nachfolgenden Ausführungen orientieren.

### **2.1 Grösse der Exekutive**

Zur Beurteilung der (idealen) Grösse und fachlichen Zusammensetzung einer kommunalen Exekutive spielen insbesondere zwei Kriterien eine massgebliche Rolle (Ladner 2008: 11-12): Zum einen soll die Möglichkeit bestehen, verschiedene Interessen, politische Positionen und Bevölkerungssegmente in der kommunalen Regierung zu repräsentieren; zum anderen muss die Exekutive so konstituiert sein, dass alle anstehenden Aufgaben gut zu bewältigen sind. Die Gestaltung der Exekutive ist mit anderen Worten abhängig von den Leistungen, die sie zu erbringen hat. Zu diesen Leistungen gehören sowohl die Planung und Umsetzung der anfallenden Aufgaben als auch die Integration verschiedener Interessengruppen (Ladner 1991: 61).

Eine erste zentrale Anforderung an die Exekutive – die Einbindung verschiedener Interessen und Gruppen in die Regierungstätigkeit – ist ein tragendes Argument für grössere Regierungsgremien. Zum einen haben kleine Parteien weniger Chancen auf einen Exekutivsitz wenn weniger Sitze zu vergeben sind; zum anderen schwindet mit weniger Exekutivsitzen auch die Möglichkeit, möglichst vielen Bevölkerungssegmenten und verschiedenen territorialen Abschnitten des Gemeindegebiets eine Teilhabe an der politischen Macht zu gewähren und sie gleichzeitig in die damit einhergehende Verantwortung einzubinden (Ladner und Bühlmann 2007: 49-50). Eine grössere Exekutive führt also zu einer breiteren Abstützung und Verankerung des politischen Handelns in der Stimmbürgerschaft (Ladner und Steiner 2003: 246) und entspricht allgemein dem Konkordanzgedanken als wichtiges Merkmal Schweizer Exekutiven (Ladner 1991: 58). Dieser integrativen und legitimierenden Funktion einer breiter aufgestellten Exekutive kommt gerade bei Gemeindezusammenschlüssen ein hoher Stellenwert zu: Der Integration unterschiedlicher sozio-politischer Verhältnisse, wie sie in den Gemeinden der Stadtregion Bern vorhanden sind, kann eine grössere Exekutive eher gerecht werden. Diese Überlegungen haben beispielsweise auch bei der 2004 erfolgten Vereinigung zwischen der Stadt Lugano und mehreren umliegenden

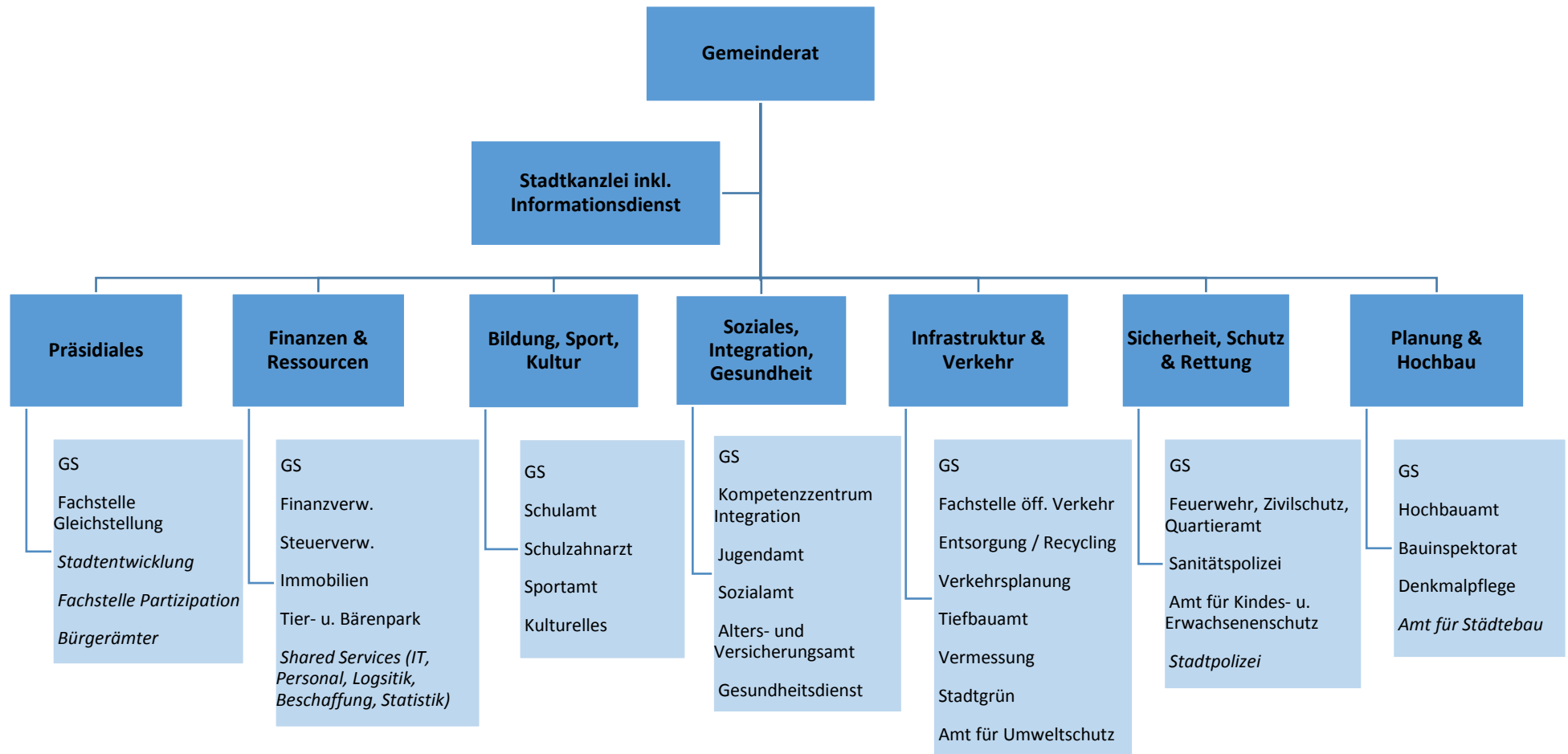
Gemeinden eine Rolle gespielt; durch die im Rahmen der Fusion erfolgte Erhöhung der Exekutivmitglieder von fünf auf sieben wurde die „Notwendigkeit, den Bürgern eine umfangreichere Vertretung zu gewähren“ (Giudici 2003: 10) umgesetzt.

## 2.2 Direktionsstruktur

Als zweite generelle Anforderung an die Ausgestaltung der kommunalen Exekutive gilt, dass diese sich nach der zu bewältigenden Aufgabenlast richten sollte. Im Rahmen eines Gemeindezusammenschlusses würde die in der Verantwortung der Stadtregierung liegende Aufgabenlast absolut gesehen ansteigen: Die einzelnen Aufgabenbereiche binden mehr Ressourcen und die Mitglieder des Gemeinderats tragen sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene eine grössere Verantwortung. *Erstens* steigt die Arbeitslast absolut gesehen, weil eine fusionierte Grossstadt Bern über eine erheblich grössere Einwohnerzahl und territoriale Grösse verfügt, während die Zahl der dafür zuständigen Exekutiv-Ämter sich verkleinert: Aus dem Zusammenschluss der Stadtregion Bern folgt nämlich konsequenterweise die Reduktion der Exekutiv-Mandate, welche heute auf dem Gebiet dieser zwölf Gemeinden parallele politische Zuständigkeiten haben. Schliesslich muss auch bedacht werden, dass in gewissen operativen Aufgabenbereichen der Gemeinden die Arbeitslast gewachsen ist in den letzten Jahren und tendenziell weiter wachsen wird, bspw. im Gesundheits- und Sozialwesen. *Zweitens* rückt ein Zusammenschluss der Stadtregion Bern auch bestehende Aufgaben in ein neues Licht. So dürfte die Bedeutung und das Arbeitsaufkommen bei strategischen Aufgaben zunehmen: Ein zentrales Argument für die Fusion der Stadtregion Bern sind namentlich die zu erwartenden strategischen Effekte und die Möglichkeiten, sich als zweitgrösste Stadt der Schweiz im allgemeinen Standortwettbewerb neu zu positionieren (vgl. Eco-plan 2014: 57). Die Bedeutung von Repräsentationsaufgaben, Stadtmarketing und städtischen Aussenbeziehungen nimmt dadurch zu.

Der in Abbildung 2 ersichtliche Vorschlag resultiert aus den vorhergehenden Überlegungen. Er sieht eine Exekutive der Grossstadt Bern mit sieben GemeinderätInnen und einer divisionalen Gliederung in die sieben Direktionen „Präsidiales“, „Finanzen & Ressourcen“, „Bildung, Sport, Kultur“, „Soziales, Integration, Gesundheit“, „Infrastruktur & Verkehr“, „Sicherheit, Schutz & Rettung“ sowie „Planung & Hochbau“ vor.

Abbildung 2: Vorschlag zur Ausgestaltung der Exekutive einer fusionierten Grossstadt Bern



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Vorschlag zeichnet sich allgemein dadurch aus, dass durch die Einteilung in sieben Direktionen klare und einheitliche sachliche Zuständigkeiten möglich sind. Durch diese Aufteilung kann insbesondere der veränderten Bedeutung und Arbeitslast verschiedener Bereiche gerecht werden: So werden gesamtschädtisch und aufgabenübergreifend relevante strategische Bereiche beim Präsidial-Ressort angesiedelt, welches gleichzeitig von weiteren operativen Bereichen entlastet wird. Zentraler Bereich im Präsidial-Ressort ist der strategische Bereich der *Stadtentwicklung*: Der Bereich Stadtentwicklung soll Grundlagen und Strategien in der Wirtschafts- und Standortförderung, der räumlichen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Gesamtstadt- und der Stadtteil-Entwicklung wie auch der nationalen und internationalen Aussenbeziehungen erarbeiten (Kaufmann und Arnold 2017). Diese Aufgaben, die z.B. heute in der Stadt Bern auf das Stadtplanungsamt, das Wirtschaftsamt, die Abteilung für Aussenbeziehungen und auf den Wirtschaftsraum Bern verteilt sind, könnten gebündelt werden. Neben diesem strategischen Amt der Stadtentwicklung wäre es auch sinnvoll, wenn die Stadt Bern eine eigene schlagkräftige Wirtschafts- und Standortförderungs-Organisation schafft, die sich intensiv um Innovationsförderung in Berns wichtigsten und vielversprechendsten ökonomischen Clustern wie Medizinaltechnologie, IT und Cyber Security, sowie nachhaltiger Energie kümmert (Kaufmann et al. 2016; Mayer et al. 2016). Eine Grossstadt Bern wäre so besser aufgestellt, um den zahlreichen wirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Als Kompetenzzentrum des Gemeinderats für die Entwicklung der Grossstadt Bern soll der Bereich Stadtentwicklung auch gesamtgesellschaftliche Trends und deren Auswirkung auf die bauliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Raums Bern erkennen. Gleichzeitig sieht der Vorschlag es nicht vor, sämtliche Arbeitsbereiche mit strategischem Charakter in der Präsidial-Direktion anzusiedeln. Für den Hochbaubereich wird sinnvollerweise eine eigenständige Direktion gegründet und mit einer Dienststelle „Städtebau“ ausgestattet, welche als Fachstelle zur Erarbeitung der Grundlagen für die qualitative und auf die Veränderungen der Gesamtstadt abgestimmte bauliche Entwicklung agiert und damit ebenfalls als strategische Instanz für die Änderungen und Weiterentwicklungen des Stadtbilds fungiert. Der Tiefbau-Bereich, Verkehr, Umwelt und Energie werden in der Direktion „Infrastruktur und Verkehr“ zusammengefasst.

Die Bereiche Bildung, Soziales und Gesundheit werden auf zwei Direktionen aufgeteilt: Zum einen die Direktion für Bildung, Sport und Kultur mit Zuständigkeit für die Gewährleistung des Bildungsangebots in der Gesamtstadt sowie für die Erbringung von Dienstleistungen und das Erhalten der Infrastruktur im Sport- und Kulturbereich. Zum anderen die Direktion für Soziales, Gesundheit und Integration. Die tendenzielle Zunahme der Arbeitslast, des administrativen Aufwands und der finanziellen Folgen im Sozial- und Gesundheitsbereich wie auch die wachsende Bedeutung des Themas Integration begründen die Errichtung einer eigenständigen Direktion. Der Vorschlag sieht des Weiteren ein gestärktes Sicherheits-Ressort mit einer eigenständigen Direktion vor. Polizeiliche Aufgaben sind ein tragendes

Beispiel für die steigende Bedeutung gewisser Aufgabenbereiche im Rahmen einer Fusion. Bekanntlich stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Bern am 11. März 2007 einer Revision des kantonalen Polizeigesetzes zu, welche die Bildung einer Einheitspolizei im Kanton zur Folge hatte. Für sämtliche Städte und Gemeinden im Kanton Bern bedeutete dies die Integration der Stadtpolizei in das kantonale Polizeikorps und damit das Wegfallen der kommunalen Ebene in diesem zentralen Bereich der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit. Im Rahmen einer Fusion der Stadtregion Bern scheint die (Wieder-)Einführung einer Stadtpolizei Bern sinnvoll, damit die politische Mitsprache an sicherheitspolizeilichen Fragen auf dem Territorium einer Grossstadt Bern sichergestellt wird.

Die Direktion „Finanzen & Ressourcen“ umfasst schliesslich die Kernbereiche Finanz- und Steuerverwaltung sowie die Liegenschaftsbewirtschaftung. Zudem sollen verwaltungsübergreifende Unterstützungsdienste wie IT, Personal, operative Finanzdienste, Logistik und Beschaffung innerhalb dieser Direktion in einem Shared Services Center Modell organisiert werden: Als „shared services“ – „geteilte Dienste“ also – eignen sich gleichartige Prozesse einer Verwaltungsorganisation, welche gebündelt, standardisiert und von einer zentralen Stelle – dem Shared Services Center – erbracht werden können (vgl. Busslinger und Jaki 2005; Prodoehl und Habbel 2006). Im Fokus stehen allgemeine administrative Verwaltungsdienstleistungen, welche das Erbringen der „besonderen“ Leistungen an BürgerInnen und Unternehmen unterstützen. In Shared Services Centern können gleichartige interne Dienstleistungen für verschiedene Verwaltungsebenen und -einheiten zusammengefasst und für alle Verwaltungseinheiten, welche diese benötigen, bereitgestellt werden. In der heutigen Berner Stadtverwaltung funktioniert bspw. bereits das Kompetenzzentrum für Informatik und Telekommunikation als Shared Services Center, welches Informatikdienste für die Verwaltungseinheiten und Volksschulen der Stadt Bern erbringt, und „Logistik Bern“ dient als Materialzentrale für verschiedene Stellen des öffentlichen Sektors. Andere Dienste, bspw. die verwaltungsinternen Finanz- und Personaldienste, werden in der Stadt Bern heute jedoch relativ fragmentiert in jeder einzelnen Direktion erbracht. Die Konzentration dieser Supportleistungen und -prozesse in einem Shared Services Center ermöglicht nicht nur die Nutzung von Skaleneffekten durch die Bündelung der Aufgaben, sondern auch den Abbau von Schnittstellen und Koordinationsaufwand. Gleichzeitig werden die anderen Fachdirektionen von diesen zusätzlichen, fachbereichsunabhängigen Tätigkeiten entlastet und können sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. Dies ermöglicht der Verwaltung die Mobilisierung von Ressourcen, welche sie benötigt, um ihre Kernaufgaben bürgernah und in möglichst hoher Qualität zu erbringen (Prodoehl 2006: 10-11).

Insgesamt zeigt dieser Vorschlag einer Exekutive mit sieben GemeinderätInnen also auf, wie die Führung einer Grossstadt Bern mit klaren Zuständigkeiten und gut beherrschbaren Schnittstellen so aus-

gestaltet werden kann, dass Fusionsgewinne nicht durch komplexere Behördenstrukturen wieder zu-nichte gemacht werden, und gleichzeitig eine breit abgestützte städtische Exekutive gebildet werden kann.

### 3. Stadtverwaltung

Die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation in einer fusionierten Grossstadt Bern sollte mit verschiedenen Zielvorstellungen verbunden sein: *Einerseits* ist der Zusammenschluss von Gemeinden mit dem Ziel verbunden, eine bessere Handlungskapazität der Verwaltung zu erreichen, komplexe Kooperationsgeflechte und bestehende Doppelspurigkeiten abzubauen – dies ist namentlich durch das Zusammenlegen der Verwaltungsstrukturen, eine bessere Auslastung der Infrastruktur und so mittelfristig geschaffenen Synergieeffekten möglich. Insbesondere für die kleinen Gemeinden, welche zur Fusion beitragen, ist der Zusammenschluss auch eine Chance auf eine höhere Dienstleistungsqualität, da diese vom tendenziell höheren Leistungsniveau einer grossen Stadt profitieren, welches sich in längeren Öffnungszeiten der Behörden, breiteren Angeboten z.B. im Kultur- oder Sportbereich und einer ausgeprägteren Spezialisierung und Professionalisierung der Verwaltung widerspiegelt. *Andererseits* stellt sich die Frage, wie die von der Bevölkerung geschätzten Vorteile kleinerer Gemeinden – namentlich die Bürgernähe der Behörden – nicht gänzlich verloren gehen, wenn zwölf Gemeinden zu einer Grossstadt fusionieren. Wie kann sich also die Integration aller Stadtteile auch in der Organisation der Dienstleistungserbringung niederschlagen? Das nachfolgend skizzierte Modell versucht, diesen verschiedenen Zielen gerecht zu werden, indem die Straffung der Verwaltungsstrukturen mit der Beibehaltung einer dezentralen Leistungserbringung verbunden wird. Anhand des so genannten BürgerInnenämter-Modells wird illustriert, wie und über welche Kanäle auch in einer Grossstadt Bern ein kundenorientierter, bürgernaher und zugleich effektiver Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen für EinwohnerInnen und Unternehmen gewährleistet werden kann.

#### 3.1 Dienstleistungserbringung in der Verwaltung

Der Zusammenschluss mehrerer Städte und Gemeinden zu einer neuen Grossstadt bedeutet eine erhebliche Erweiterung des Perimeters, in dem die Verwaltung Leistungen zu erbringen hat, und erfordert in jedem Fall Umstrukturierungen innerhalb dieser Verwaltung. Dies ist in einer ersten Phase mit Reorganisationskosten verbunden, bietet aber auch die Chance, die Art und Weise wie die Verwaltung ihre Aufgaben erfüllt, zu optimieren und vorhandene Strukturen grundsätzlich zu überdenken.

Mit dem so genannten „BürgerInnenämter-Modell“<sup>2</sup> wird hier eine andere Form zur Organisation der Dienstleistungserbringung durch die Verwaltung vorgeschlagen. BürgerInnenämter sind dezentral in

---

<sup>2</sup> Das hier beschriebene Modell ist in den Ländern, in denen es bereits verbreitet ist, unter verschiedenen Namen bekannt – z.B. (in Deutschland) „Bürgeramt“, „Bürgerbüro“, „Service-Center“ oder (in skandinavischen Ländern) „one-stop-shop“. Vorliegend wird der Begriff Bürgeramt verwendet, ohne damit eine spezifische Ausgestaltung des Modells vorwegzunehmen.

Stadtteilen eingerichtete Verwaltungsstandorte, die der Bevölkerung verschiedene Dienstleistungen aus dem gesamten Leistungsangebot der Verwaltung anbieten können. Verwaltungsorganisatorisch handelt es sich bei der Einführung von BürgerInnenämtern also um eine fachübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger territorialer Dekonzentration auf verschiedene Verwaltungsstandorte. BürgerInnenämter durchbrechen damit den streng nach fachlichen Prinzipien organisierten Verwaltungsaufbau, bei dem die Bevölkerung je nach Anliegen und gewünschter Dienstleistung ein anderes Fachamt aufsuchen muss (Kirchhof 1998: 9). Im BürgerInnenämter-Modell konzentrieren sich die Nachfrage und das Angebot von Verwaltungsleistungen auf einen Standort – das BürgerInnenamt als Servicestelle, wo fachübergreifend verschiedene Dienstleistungen und damit eine höhere Service-Qualität für die Einwohnerschaft bereitgestellt werden. Dezentrale Standorte sorgen für kurze Wege zu den Verwaltungseinrichtungen. Die Bündelung der Dienstleistungen an einem Ort orientiert sich zudem an den Lebenslagen und spezifischen Nachfragesituationen der Bevölkerung anstatt an der fachspezifischen Arbeitsteilung.

Das BürgerInnenämter-Modell entwickelte sich als Alternative zu einem Verwaltungsmodell mit stark zentralisierter und arbeitsteiliger Aufbauorganisation, welches in den letzten Jahrzehnten zunehmend unter Reformdruck geriet (vgl. Matzner und Räckers 2007: 5). Im Zuge von Verwaltungsreformen wurden in verschiedenen europäischen Ländern und ihren grösseren Städten bereits ab den 1980er- und 1990er-Jahren BürgerInnenämter-Modelle eingeführt. Europäische Vorreiter sind insbesondere die skandinavischen Länder Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen, in denen diese Modelle unter der Bezeichnung „Mitbürgerämter“ oder „one-stop-shops“ verbreitet sind, sowie Deutschland, wo die Einführung von BürgerInnenamtsstrukturen in den letzten drei Jahrzehnten vorangetrieben wurde. Neuen Aufwind haben BürgerInnenämterstrukturen in verschiedenen europäischen Ländern in den vergangenen Jahren auch erhalten, um für niederlassungswillige Unternehmen einheitliche Ansprech-, Informations- und Beratungspartner zur Verfügung zu stellen und diesen den Behördenkontakt so zu erleichtern.<sup>3</sup>

Eine Analyse der typischen kundennahen kommunalen Dienstleistungen, wie sie in den Schweizer Gemeinden beispielsweise von den Einwohnermeldediensten, den verkehrspolizeilichen und verwaltungspolizeilichen Diensten oder den Sozialversicherungsstellen ausgehen, kann vorhandenes Potenzial für die Einführung von BürgerInnenamtsstrukturen zu Tage fördern. Durch die Konzentration ver-

---

<sup>3</sup> Ausschlaggebend dafür war die EU-Dienstleistungsrichtlinie, die vorschreibt, dass für in- und ausländische Unternehmen, die sich innerhalb der EU niederlassen oder gewerblich tätig werden wollen, „einheitliche Ansprechpartner“ zur Verfügung gestellt werden müssen, welche die Unternehmen beraten, informieren, Bewilligungsverfahren einleiten etc. Vielerorts wurde die verbindliche Umsetzung dieser Richtlinie mittels der Integration in bestehende oder durch die Schaffung neuer Bürgeramtsstrukturen erreicht.



schiedener publikumsintensiver Verwaltungsdienstleistungen und durch die dezentrale Aufgabenerbringung können BürgerInnenamtsstrukturen zu mehr Bürgernähe, Kundenorientierung und einer höheren Servicezufriedenheit der Bevölkerung führen (Kirchhof 1998: 9; Bogumil und Jann 2009: 228).

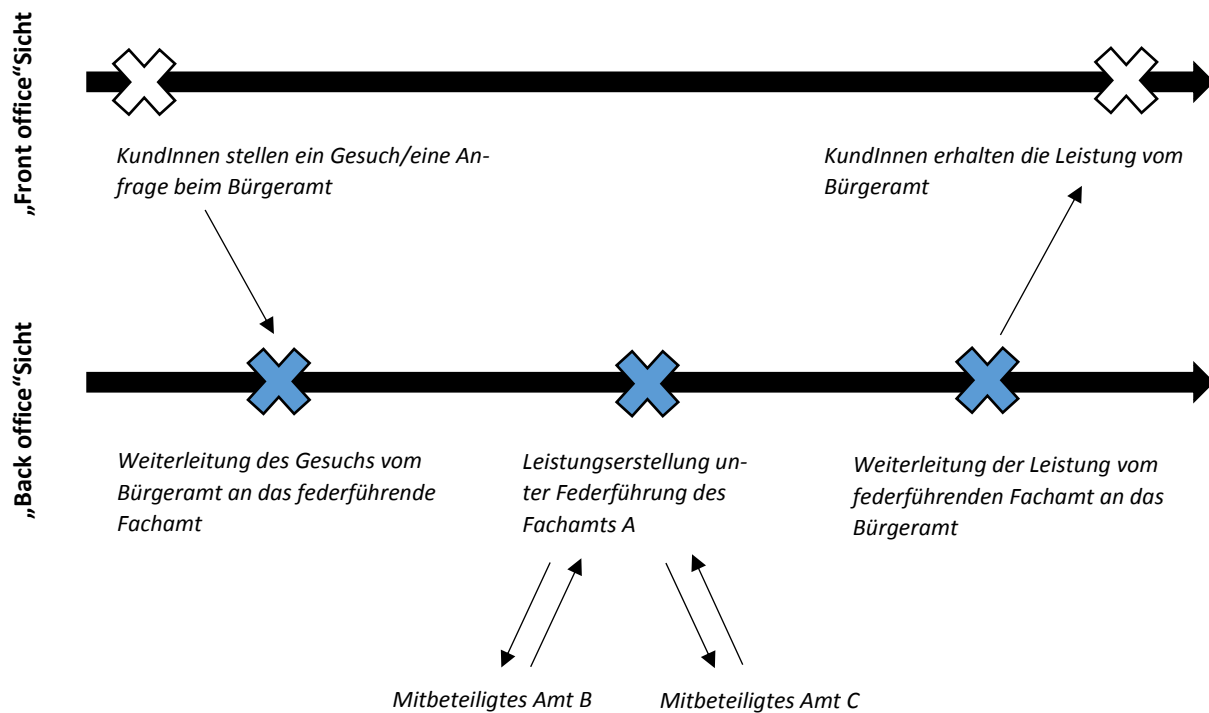
Im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen ist die Verwaltungsorganisation in BürgerInnenamtsstrukturen ein Weg zwischen der Zusammenlegung und Straffung von Verwaltungsstrukturen und der Beibehaltung sinnvoller dezentraler Strukturen. Bei einer Fusion kann die Errichtung von BürgerInnenämtern namentlich dazu dienen, der Einwohnerschaft der ehemaligen, zum Teil relativ kleinräumigen Gemeinden bürgernahen Verwaltungsservice zu erhalten.<sup>4</sup> Insbesondere publikumsintensive Leistungen mit relativ kurzen und unkomplizierten Bearbeitungszeiten und -abläufen, die oft nachgefragt werden und damit eine hohe Fallzahl generieren, eignen sich für die Abwicklung in BürgerInnenämtern (Bogumil und Jann 2009: 231). Es geht also um typische „front office“ Dienstleistungen, bei denen EinwohnerInnen eine persönliche Leistung bei der Verwaltung nachfragen. Diese werden in den Verwaltungsstrukturen grösserer Gemeinden heute überwiegend in fachlich getrennten und geografisch an verschiedenen Orten untergebrachten Stellen erbracht.

Für eine fusionierte Grossstadt Bern wäre ein Modell umsetzbar, in dem BürgerInnenämter als „front office“ die erste Anlaufstelle für nachgefragte Leistungen sind: Online, per Anruf oder durch einen Besuch vor Ort beim BürgerInnenamt werden der Person die nachgefragten Informationen zur Verfügung gestellt und die Bearbeitung einfacherer Geschäftsfälle aus der gesamten Palette der Verwaltungsdienstleistungen wird durch entsprechend qualifizierte Personen direkt im BürgerInnenamt erledigt. Es handelt sich dabei um Leistungen wie bspw. das An- und Abmelden vom Wohnort, die Beantragung und der Bezug von Dokumenten wie bspw. Führerscheinen, Gewerbe-Bewilligungen oder Parkkarten, Informationen zu und Beantragung von Sozialleistungen, die Anmeldung von Geburten oder Todesfällen, die Bereitstellung von Informationen zum kulturellen Angebot. Bei komplexeren Leistungen oder Einzelfällen, welche zusätzliche Bearbeitungsschritte erfordern, leitet das BürgerInnenamt die Angelegenheit zur fortgeschrittenen Bearbeitung ins „back office“ der Fachämter weiter. Dieser Prozess ist schematisch in Abbildung 3 dargestellt.

---

<sup>4</sup> So errichtete beispielsweise die deutsche Stadt Nürnberg im Zuge verschiedener Eingemeindungsprozesse bereits in den 1970er Jahren explizit aus dem Grund Bürgerämter, um den Einwohnern der ehemaligen Kleingemeinden und neuen Stadtteile ihre gewohnt bürgernahe Verwaltung zu erhalten. Auch die Stadt Lugano errichtete im Rahmen der 2004 erfolgten Fusion mit mehreren umliegenden Gemeinden ein ähnliches Konzept (vgl. Giudici 2003: 8).

Abbildung 3: Dienstleistungsprozess beim BürgerInnenämter-Modell mit einer „front office“ und „back office“-Organisation



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Lenk et al. 2013.

Das Konzept sieht also vor, dass die Leistung bei einer Kontaktstelle – dem BürgerInnenamt – „anges-tossen“ wird und anschliessend das federführende zuständige Fachamt mit der Leistungserarbeitung beauftragt wird (Münger und Schaffroth 2014: 19). Das BürgerInnenamt wird in diesem Fall zum Ort der „back- und front office“-Integration (Matzner und Räckers 2007: 12). Es nimmt vor Ort oder über weitere Kanäle (via Online-Formular, telefonisch oder auf dem Postweg) die Anliegen der KundInnen entgegen und leitet gleichzeitig, wo nötig, kooperative Prozesse mit anderen Verwaltungseinrichtungen (den Fachämtern) ein. Das BürgerInnenamt ist somit gleichzeitig Schnittstelle zur Einwohnerschaft und zur Fachverwaltung. Zur Gestaltung dieser Schnittstelle muss sichergestellt werden, dass die reibungslose und kompetente Unterstützung der BürgerInnenämter durch die Fachämter jederzeit sichergestellt ist und ein regelmässiger und aktueller Informationsfluss zwischen beiden Organisations-einheiten besteht (vgl. Fobe und Rieger-Genennig 1999: 260-263).

Die Errichtung von BürgerInnenämtern bedeutet also nicht die Abschaffung spezialisierter Verwaltungsstellen, sondern die Einführung eines Kooperationsmodells von Bürger- und Fachämtern in einer „front office/back office“ Organisation. Einfach zu bearbeitende, kundennahe und publikumsintensive Dienstleistungen werden aus den spezialisierten Dienststellen herausgefiltert und vollständig im „front

office“-Betrieb der Bevölkerung zur Verfügung gestellt, während die Fachämter als „back office“ für die unter Umständen bereichsübergreifende Bearbeitung komplexer Fälle sorgen. Zudem bleiben die Fachämter natürlich Kompetenzzentren zu den jeweiligen Themengebieten und übernehmen weitere amtsspezifische Aufgaben wie das Erarbeiten von Grundlagen und Strategien, die Planung und Umsetzung von Projekten, die Bearbeitung parlamentarischer Anfragen, etc. Durch die BürgerInnenämter können sie sich auf diese spezialisierten und wissensintensiven Arbeitsbereiche konzentrieren und werden vom publikumsintensiven „front office“-Service entlastet. Die Errichtung von BürgerInnenämtern wirkt sich somit auch auf das Aufgaben-Portfolio der Fachämter aus, da z.B. die Einwohnermeldedienste komplett in die BürgerInnenämter integriert werden können, wobei natürlich ein entsprechender Wissen- und Ressourcentransfer vom Fachamt ins BürgerInnenamt erfolgen muss.

Durch die Umsetzung des BürgerInnenämter-Modells ist eine effektive, effiziente und service-orientierte Dienstleistungserbringung möglich, wenn das Modell inhaltlich und strukturell konsequent, flächendeckend und mit den notwendigen flankierenden Massnahmen<sup>5</sup> umgesetzt wird (vgl. Kissler, Bogumil und Wiechmann 1994; Ellinghaus 1997; Frank 1996; Fobe 1999: 75). Doppelte Zuständigkeiten und Überschneidungen bei den Arbeitsabläufen fallen weg, durch einen konsequenten Einsatz von eGovernment und definierten Prozessabläufen zwischen Bürger- und Fachämtern kann die Arbeitsorganisation rationalisiert werden und die Fachämter werden vom Publikumsverkehr entlastet. Das Ideal wäre dabei, wenn Ressourcen freigesetzt werden, die für eine verbesserte Servicedienstleistung im „front-office“ wieder eingesetzt werden könnten (Gershon 2004).

### **3.2 Reorganisation der Verwaltungsstandorte**

Dass die Standorte der Verwaltung reorganisiert werden müssen ist bei jeder Fusion ein wichtiges Thema. Für die Umsetzung von BürgerInnenämterstrukturen sollte die bestehende Infrastruktur genutzt und bereits bestehende Verwaltungsstandorte in Anspruch genommen werden. Da ein übergeordnetes Ziel eines Fusionsvorhabens darin liegt, die Verwaltung zu rationalisieren, kleinräumige Doppelspurigkeiten und Koordinationsaufwand abzubauen, ist es aber nicht ratsam, nach einem Zusammenschluss in jeder der ehemaligen Gemeinden ein BürgerInnenamt zu unterhalten (vgl. Kirchhof 1998: 38-39). Es kann mit anderen Worten nicht das Ziel sein, nach einer Gemeindefusion alle ehemaligen Gemeindekanzleien als BürgerInnenämter einer nun grösseren Stadtverwaltung zu reaktivieren.

---

<sup>5</sup> Namentlich einer zugehörigen eGovernment-Architektur, vgl. Kapitel 3.3.

Hingegen wäre die Aktivierung von mindestens fünf BürgerInnenämtern innerhalb des Gebiets der Grossstadt Bern durchaus denk- und umsetzbar.

Die genaue Situierung der BürgerInnenämter im Grossstadtraum Bern hängt davon ab, wie die Binnenstruktur der Stadt (Unterteilung in Stadtteile und Quartiere) gestaltet würde. Die BürgerInnenämter sollten innerhalb eines Stadtteils möglichst zentral und verkehrsgünstig liegen und sich, wie bereits angedeutet, an der auf dem Gebiet bereits vorhandenen kommunalen Infrastruktur bei der Standortentscheidung orientieren. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Grössen verfügen die Gemeinden der Stadtregion Bern über verschieden ausgebaute Verwaltungsinfrastruktur. Wichtigstes Kriterium für die Standortwahl einer Verwaltungsstelle ist aber schliesslich deren Lage und Erreichbarkeit für die Bevölkerung. Betreffend die Fachämter, welche als Kompetenzzentren und „back office“ ohne Publikumsverkehr agieren, ist grundsätzlich eine starke Zentralisierung an einem Verwaltungsstandort denkbar, da die Lage und Erreichbarkeit aus KundInnen-Sicht in diesem Fall eine weniger bedeutende Rolle spielen. Die Zentralisierung der Fachämter an einem zentralen Standort wäre aber schon allein aus Gründen der vorhandenen Infrastruktur schwierig und nicht ratsam, weil hierfür ein entsprechend grosses Verwaltungszentrum vorhanden sein oder konstruiert werden müsste. Sinnvoller wäre daher die Nutzung verschiedener auf dem Stadtgebiet verteilter Verwaltungsstandorte, ebenfalls aufbauend auf der bereits in den jetzigen Gemeinden der Stadtregion Bern vorhandenen Infrastruktur. Für die Integration des Gesamttraums wäre es von Bedeutung, auch ausserhalb der heutigen Stadt Bern Fachämter zu positionieren.

### **3.3 Die vernetzte Verwaltung**

Durch das beschriebene Zusammenspiel von „front office“ und „back office“-Aktivitäten in einem BürgerInnenämter-Modell der Verwaltung wird ein so genanntes „one-stop government“ angestrebt. Dieses Konzept wird auch in Abbildung 3 bereits deutlich: Das BürgerInnenamt als „front office“ erledigt den Auftrag wo möglich abschliessend oder löst im „back office“ der Fachämter den entsprechenden Dienstleistungsprozess aus; der Kunde bzw. die Kundin erhält am Schluss das angeforderte Leistungspaket und der Behördengang hat sich idealerweise auf die Interaktion mit dem BürgerInnenamt als Anlaufstelle beschränkt. Ein „Behördenmarathon“ bleibt somit aus und die VerwaltungskundInnen erhalten ihre Leistungen „aus einer Hand“.

Es liegt nahe, dass die Umsetzung dieses Modells grösserer Bemühungen bedarf als nur die Reorganisation der Büronutzung und Infrastruktur. Es erfordert nicht nur die Einführung einer neuen Verwal-

tungsstruktur, sondern auch einer neuen Verwaltungskultur, welche sich nicht nur an der verwaltungstechnischen Aufgabenteilung sondern v.a. an den Lebenslagen der Bevölkerung orientiert. Die skizzierte Verwaltungsstruktur bedürfte zudem einer stadtverwaltungsübergreifenden Vernetzung zwischen „front office“ und „back office“-Strukturen, d.h. zwischen den BürgerInnenämtern und den Fachämtern. Dies bedingt die Möglichkeit zur vollständigen elektronischen Aktenführung, einer bruchfreien Sicherstellung standardisierter Kommunikationsabläufe zwischen den Verwaltungseinheiten und einer ebenen- und bereichsübergreifenden Durchgängigkeit der Verwaltungsprozesse (vgl. Mürger und Schaffroth 2014: 6). Zentraler Schlüssel hierzu ist der Einsatz von eGovernment-Standards und -Prozessen zur Optimierung von Verwaltungsabläufen. Gerade der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien erlaubt es nämlich, Verwaltungsleistungen effizienter zu produzieren sowie kundenfreundlich bereitzustellen und gleichzeitig dezentrale Strukturen beizubehalten – sofern die einzelnen involvierten Dienststellen richtig vernetzt werden. eGovernment ändert grundlegend die Prozesse, in denen Verwaltungsdienstleistungen erstellt werden und birgt enormes Potenzial zur Verbesserung und einfacheren Abwicklung von Prozessen, Abläufen und Kooperationen innerhalb der Verwaltung (Traunmüller und Wimmer 2005: 383; Matzner und Räckers 2007: 9).

Nicht nur die Stadt Bern, sondern auch umliegende Gemeinden wie Köniz und Zollikofen haben sich bereits fortgeschrittene Gedanken über die Nutzung des Internets für ihre Kommunalverwaltungen gemacht. Die Umsetzung eines Verwaltungsmodells mit BürgerInnenämtern für eine fusionierte Grossstadt Bern würde zwingend eine ausgereifte eGovernment-Architektur erfordern, weil der Informationsaustausch und die räumlich verteilten Prozessschritte zwischen BürgerInnen- und Fachämtern ansonsten nicht handhabbar wären. Dies ist auf zwei Ebenen relevant. *Erstens* bei der Dienstleistungserbringung gegenüber den BürgerInnen und Unternehmen: Für diese sollen Verwaltungsleistungen nicht nur „offline“, direkt vor Ort im BürgerInnenamt, sondern auch online abrufbar sein bzw. eingeleitet werden können. Mit anderen Worten soll umfassend eingeführt werden, was in vielen Gemeinden der Stadtregion Bern heute bereits geplant oder umgesetzt wird: Die Möglichkeit zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen, bspw. mittels Online-Formularen. Die hier präsentierte Vision der Verwaltung einer Grossstadt Bern verfolgt eine Multikanal-Strategie: Die Verwaltung soll über verschiedene Kanäle, sowohl on- als auch offline, für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein. Der Einsatz des Internets zur Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen stellt aus dieser Perspektive nicht einen Ersatz, sondern eine Ergänzung zur „Mensch-zu-Mensch-Kommunikation“ dar und ermöglicht es, Behördenservice effektiver, effizienter und unabhängig von Ort und Zeit zu gestalten.

*Zweitens* ist für die Umsetzung des vorgeschlagenen Verwaltungsmodells auch der verwaltungsinterne Gebrauch von eGovernment entscheidend. Zwischen BürgerInnenamts- und Fachamtsstellen müssen

klare und eindeutige Schnittstellen bestehen. Es muss ein einheitliches und behördenübergreifendes Datenmanagement vorhanden sein, zu dem die zuständigen Stellen innerhalb der Verwaltung Zugriff haben. Verwaltungsgeschäfte müssten von verschiedenen Punkten der Grossstadt Bern aus eingeleitet und ihr Ablauf verfolgt werden können. Der in Abbildung 3 verdeutlichte Prozess zur Behandlung eines Gesuchs oder einer Anfrage einer Person verdeutlicht diese Notwendigkeit. Nicht zuletzt ist hierfür ein Überwinden des „Silo-Denkens“ in der Verwaltung und eine erhöhte Netzwerkfähigkeit aller beteiligten Stellen, ein innerbehördliches Kooperationsmodell und die genaue Festlegung, Definition und Operationalisierung aller angebotenen Leistungen sowie der dahinterstehenden Prozesse notwendig (vgl. Münger und Schaffroth 2014).

Zusammengefasst beruht die Vision zur Gestaltung der Dienstleistungserbringung in der Verwaltung einer Grossstadt Bern auf einem möglichen neuen Modell der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Vision hängt insbesondere von einer gelungenen Integration der verschiedenen Verwaltungsprozesse, von einer effektiven eGovernment-Architektur sowie von der innerhalb der Behörden gelebten Akzeptanz dieser neuen Verwaltungsstrukturen ab.

## 4. Legislative

Dieses Kapitel befasst sich mit möglichen Auswirkungen einer Fusion auf die Ausgestaltung des städtischen Parlaments. Zum einen geht es um die Frage, wie die Grösse des neuen Parlaments in einer Grossstadt Bern festgelegt werden sollte, zum anderen wird die Frage näher betrachtet, ob in Folge eines Zusammenschlusses der Stadtregion Bern die Einführung von Wahlkreisen für Legislativwahlen sinnvoll wäre.

### 4.1 Grösse der Legislative

Bei einer Fusion der Stadtregion Bern stellt sich auch die Frage, inwiefern sich dies auf die Repräsentation der Bevölkerung in den politischen Institutionen auswirken soll und muss. Unter Kapitel 2 wurde bereits dargelegt, warum diese Überlegung für die Ausgestaltung der Exekutive relevant ist.

Heute haben fünf Gemeinden der Stadtregion Bern ein Parlament als Legislativorgan (Bern, Köniz, Muri, Ostermundigen, Zollikofen), während in weiteren sieben Gemeinden die Stimmberechtigten die Legislativfunktion übernehmen und im Rahmen von Gemeindeversammlungen Entscheide treffen (in Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen, Ittigen, Kehrsatz, Kirchlindach und Wohlen). Durch den Zusammenschluss zur Grossstadt Bern würde ein Stadtparlament als repräsentativ-demokratisches Organ für die gesamte Stadtregion Bern eingeführt. Zwar schreibt der Kanton Bern seinen Gemeinden nicht vor, ab einer bestimmten Grösse ein Gemeindeparlament einzusetzen; tatsächlich könnte jedoch die direkt-demokratische Organisationsform der Gemeindeversammlung den Ansprüchen an die demokratische Entscheidungsfindung in einer Stadt mit rund 244'000 Einwohnern nicht mehr genügen (Ladner 1991: 83). Für sieben der zwölf Gemeinden der Stadtregion Bern würde dies daher eine Änderung ihrer legislativen Gemeindeorganisation von einer Gemeindeversammlung zu einem Gemeindeparlament bedeuten.

Grösse und Ausgestaltung der kommunalen Legislativen unterscheiden sich schweizweit, beispielsweise je nach Landesteil, Kanton und je nach Grösse der Gemeinde. Innerhalb der Stadtregion Bern verfügt die Stadt Bern mit ihrem 80-köpfigen Stadtrat über das grösste Parlament, während die übrigen parlamentarisch organisierten Gemeinden Köniz, Muri, Ostermundigen und Zollikofen je 40-köpfige Legislativen haben. Alleine die Legislativen dieser fünf Gemeinden der Stadtregion Bern halten zusammen also 240 politische Mandate – und damit fast doppelt so viele wie die grösste Schweizer Stadt Zürich, deren Legislative über 125 Sitze verfügt und mit diesen weit mehr Stimmberechtigte re-

präsentiert als die genannten Gemeinden der Stadtregion Bern. Dieses Beispiel verdeutlicht den Umstand, dass die Vertretungsquote<sup>6</sup> bei den schweizerischen kommunalen Parlamenten mehr oder weniger linear mit der Gemeindegrösse zunimmt (Ladner 2008: 9). Mit anderen Worten haben kleinere Parlamentsgemeinden im Verhältnis zu ihrer Einwohner- bzw. Stimmberechtigtenzahl relativ grosse Parlamente, während in den grössten Städten viel mehr Einwohner bzw. Stimmberechtigte auf einen Parlamentsabgeordneten entfallen.

Es bestehen keine Kriterien zur Festlegung der Grösse eines kommunalen Parlaments. Wie die Exekutiven sind auch die Legislativen in den Schweizer Gemeinden im Laufe der Zeit organisch gewachsen respektive im Rahmen von Reformbestrebungen bisweilen reorganisiert oder verkleinert worden. Der Kanton Bern schreibt nur einen Mindest- und keinen Höchstwert für die Sitzzahl in Gemeindeparlamenten vor<sup>7</sup>; faktisch ist die Grösse eines Parlaments jedoch durch die Anforderungen an die effiziente Arbeitsweise und Entscheidungsfindung beschränkt. In der Gruppe der kleinsten bis mittelgrossen Gemeinden sind die Westschweizer Kommunalparlamente grösser als jene in der Deutschschweiz, während dieses Verhältnis sich bei den grössten Städten über 100'000 Einwohner umkehrt (Ladner 2008: 9); d.h. die grössten Deutschschweizer Städte Zürich, Basel und Bern haben heute verhältnismässig grössere Parlamente als die grössten Westschweizer Städte Genf und Lausanne. Für die Konstitution eines Stadtparlaments einer fusionierten Grossstadt Bern können daher lediglich Leitlinien vorgegeben werden. Zum einen sollte das Parlament zur Sicherstellung seiner Handlungsfähigkeit und zugunsten effizienter Diskussions- und Entscheidungsprozesse nicht zu gross sein; zum anderen sollte es eine Grösse haben, welche den Anforderungen der politischen Repräsentation verschiedener Gruppierungen, Bevölkerungssegmente und Stadtteile sowie der breit angelegten demokratischen Meinungs- und Entscheidungsfindung Rechnung trägt (Ladner 1991: 88). So wurde u.a. auch im Rahmen des Fusionsprojekts zwischen der Stadt Lugano und umliegenden Gemeinden 2004 eine Vergrösserung sowohl der Exekutive (von fünf auf sieben Mitglieder) als auch der Legislative (von 50 auf 60 Mitglieder) vorgenommen. Die Festlegung der Grösse des Stadtparlaments einer Grossstadt Bern kann sich an den Legislativen der heute grössten Schweizer Städte orientieren: Zürich verfügt über 125, Basel über 100 Parlamentssitze. Unter diesen Gesichtspunkten wäre für die Grossstadt Bern ein Parlament mit 100 bis 110 Sitzen denkbar.

Die Repräsentationsfunktion sowie die notwendige Arbeitseffizienz stehen sich also als Orientierungspunkte für die Bestimmung der Parlamentsgrösse gegenüber. Dem gilt es aber hinzuzufügen, dass gerade bei der Frage der Repräsentation unterschiedlicher politischer und geografischer Interessen die

---

<sup>6</sup> Die Vertretungsquote beziffert die Anzahl vertretener Stimmberechtigter pro Parlamentssitz.

<sup>7</sup> Vgl. Gemeindegesetz des Kantons Bern, Art. 24.



Parlamentsgrösse nicht die entscheidende Rolle spielt. Für diesen Aspekt sind vielmehr weitere Aspekte des Wahlsystems – namentlich die Wahlkreise und das Wahlverfahren – ausschlaggebend.

## 4.2 Wahlkreise

Wahlkreise sind ein zentrales Element des Wahlsystems, deren Grösse und Ausgestaltung bestimmen, wie die Stimmen der WählerInnen in politische Mandate übersetzt werden (Zwicky und Kübler 2016: 25). In den Schweizer Gemeinden sind Wahlkreise sehr selten: Heute kennen lediglich die Städte Zürich und Basel städtische Wahlkreise für die Legislativwahlen. Nach einem Zusammenschluss der Stadtregion Bern würde die Grösse der neuen Gesamtstadt Bern die Frage nach der Einführung von Wahlkreisen wieder mehr in den Vordergrund stellen. Die Fusion von Gemeinden zu einer Grossstadt macht aus zuvor eigenständigen Gebietskörperschaften Teile einer neuen Stadt, deren spezifische lokale Bedürfnisse es in politischen Gremien und Prozessen angemessen zu berücksichtigen und zu repräsentieren gilt (vgl. Zwicky und Kübler 2016).

Gegenüber einem Einheitswahlkreis, wie er heute in allen Gemeinden der Stadtregion Bern vorhanden ist, bietet die Unterteilung des Stadtgebiets in mehrere Wahlkreise den Vorteil, dass die geografische Repräsentation aller Gebiete der Grossstadt Bern garantiert würde. Dabei ist aus mehreren Gründen darauf zu achten, dass (in Bezug auf die darin zu verteilenden Mandate) nicht zu kleine Wahlkreise bei gleichzeitiger Anwendung des Proporz-Wahlverfahrens kreiert werden. Zum einen ist dies wichtig, damit auch die Rechte von politischen Minderheiten geschützt, die einzelne Stimmkraft nicht über Gebühr verzerrt und eine proportionale Sitzverteilung möglichst genau garantiert wird. Je weniger Mandate in einem Wahlkreis verteilt werden, desto höher ist der Stimmenanteil, welcher eine Liste in diesem Wahlkreis zum Erlangen eines Mandats erhalten muss – kleine Wahlkreise machen das Erreichen eines Parlamentssitzes für kleinere politische Gruppierungen daher bedeutend schwieriger. Aus diesem Grund sollten gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einem Wahlkreis mindestens neun Mandate zu vergeben sein.<sup>8</sup> Um also durch die Einführung von Wahlkreisen kleinere politische Gruppierungen nicht zu benachteiligen und Wählerstimmen wirkungslos verpuffen zu lassen, ist die Ausgestaltung der Wahlkreise von grosser Bedeutung und das Gebiet sollte nicht in zu viele kleine Wahlkreise fragmentiert werden. Zum anderen ist es bei kleinen Wahlkreisen auch wahrscheinlicher, dass sich Parlamentarier stärker an lokalen Interessen orientieren, weil ihre politische Präsenz stärker mit einem bestimmten Quartier oder Stadtteil verknüpft wird. Dieser Umstand muss nicht grundsätzlich verurteilt

---

<sup>8</sup> Dies aufgrund des so genannten natürlichen Quorums, d.h. der für eine Partei in einem Wahlkreis erforderliche Stimmenanteil zum Erlangen eines Mandats. Das natürliche Quorum soll gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Schwelle von 10 % nicht überschreiten. Vgl. BGE 131 I 74 vom 27. Oktober 2004 i.S. Grüne Aargau und Mitb. Gegen Regierungsrat und Grosser Rat des Kantons Aargau; Urteil 1C\_495/2012 vom 12. Februar 2014.

werden; gerade im Kontext einer sich neu zusammenschliessenden Stadt kann es jedoch umso mehr von Bedeutung sein, dass PolitikerInnen ihren Blick vorrangig auf die Entwicklung der Gesamtstadt richten. Aus diesen Gründen ist es nicht ratsam, im Falle eines Zusammenschlusses der Stadtregion Bern aus jeder der zwölf ehemaligen Gemeinden einen eigenen Wahlkreis zu bilden, da dies zu sehr ungleichen und teilweise sehr kleinen Wahlkreisen führen würde. Daher schlagen wir eine Einteilung des Grossstadtraums Bern in fünf Wahlkreise vor. Es bietet sich eine Wahlkreiseinteilung in Mitte (ehemalig Stadt Bern), Nord, Ost, Süd, und West an. Die genaue Ziehung der Wahlkreise benötigt vertiefte Abklärungen und ist nicht Teil dieses Berichtes.

## 5. Partizipation der Bevölkerung

Die Entwicklung der heutigen Städte in räumlicher, aber auch wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht, ist vielfältigen Einflüssen unterworfen. Dabei besteht die Tendenz, die politischen Planungs- und Entscheidungsprozesse, welche diese Entwicklungen gestalten, (noch) mehr für Partizipation durch die Bevölkerung zu öffnen. Dies bedeutet, neben Urnenabstimmungen, welche nur für Stimmberechtigte zugänglich sind, weitere Formen der Bürgerbeteiligung<sup>9</sup> einzuführen. Diese Tendenz besteht tatsächlich auch in Schweizer Gemeinden, obwohl sich deren politisches System im internationalen Vergleich durch eine einzigartige Vielzahl von Möglichkeiten zur direkten Bürgerbeteiligung auszeichnet. Durch diese neuen Formen der Bürgerbeteiligung kann die Einwohnerschaft einer Stadt individuell oder kollektiv an Planungs- und Entscheidungsprozessen von Politik und Verwaltung teilhaben. Der Bevölkerung wird eine politische Mitsprache zu ihren lokalen Bedürfnissen als Ergänzung zu den institutionalisierten Formen demokratischer Beteiligung ermöglicht (Kübler et al. 2015: 96). Wichtig ist jedoch zu beachten, dass alternative Partizipationsformen nur dann von der Bevölkerung benutzt werden, wenn auch echte Entscheidungsbefugnisse daran geknüpft sind (Swianiewicz 2014).

Für die Entwicklung einer fusionierten Grossstadt Bern müssten die zuvor eigenständigen Gemeinden nicht nur strukturell und institutionell noch näher zusammenrücken, sondern es muss auch die Identifikation der Stadtteile mit der Gesamtstadt gefördert werden. Die Vision eines Zusammenschlusses der Stadtregion Bern zu einer politischen und organisatorischen Einheit wirft daher auch die Frage auf, welche weiteren Partizipationsmöglichkeiten geschaffen werden können, damit die Bevölkerung sich sowohl für ihren Stadtteil als auch die Gesamtstadt betreffende Gestaltung und Entwicklung einbringen und ihren Anliegen und spezifischen Bedürfnissen Gehör verschaffen kann. In der Folge werden Möglichkeiten für Partizipationsplattformen und -prozesse zwischen Bevölkerung, Politik, Verwaltung und interessενvertretenden Organisationen in einer Grossstadt Bern skizziert.

---

<sup>9</sup> Der Begriff der „Bürgerbeteiligung“ bezeichnet hier allgemein die Partizipation der Stadtbevölkerung an politischen Planungsprozessen ausserhalb der formal-politischen Instrumente und Institutionen. Dabei zeichnen sich Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung wie sie hier vorgestellt werden eben gerade dadurch aus, dass sie nicht nur BürgerInnen im rechtlichen Sinne, sondern der gesamten Einwohnerschaft einer Stadt oder eines Stadtteils, also z.B. auch Ausländerinnen und Ausländer, offen stehen.

## 5.1 Formen und Organisation der Bürgerbeteiligung

Es existieren zahlreiche Möglichkeiten, neue Formen der Bürgerbeteiligung einzuführen. Diese können unterschiedliche Dimensionen haben (punktuelle Partizipationsprojekte oder dauerhafte Beteiligungsprozesse), auf verschiedenen Kanälen durchgeführt werden (sowohl online als auch offline), unterschiedliche Perimeter (quartierbezogen bis zu gesamstädtisch) und unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade haben. Nachfolgend wird insbesondere auf zwei Partizipationsmöglichkeiten näher eingegangen, die als Instrumente zum Einbringen lokaler quartier- oder stadtteilrelevanter Bedürfnisse in gesamstädtische Planungs- und Entscheidungsprozesse konzipiert sind. Zum einen Mitwirkungsprozesse der Quartierbevölkerung mittels institutionalisierter Stadtteil-Vertretungen, zum anderen die Diskussion, Beurteilung und Planung stadtteilübergreifender und gesamstädtischer Problemstellungen im Rahmen von Stadtteilkonferenzen.

In verschiedenen Gemeinden der Stadtregion Bern existieren bereits Foren und Organisationen, welche es der Bevölkerung ermöglichen, ihre Interessen einzubringen. In dieser Region kennt heute die Stadt Bern das ausgeprägteste Modell institutionalisierter lokaler Partizipationsmöglichkeiten: Neben Partizipationsforen für spezifische Bevölkerungsgruppen wie dem Seniorenrat, dem Jugendparlament oder dem Forum für MigrantInnen sichern in Bern v.a. die anerkannten, gesetzlich verankerten und subventionierten Quartierorganisationen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Stadtgestaltung (vgl. Gemeinderat Stadt Bern 2016). Die Berner Quartiervertretungen nehmen innerhalb des Quartiers wichtige Informationspflichten wahr und fungieren gegenüber Politik und Verwaltung als Ansprech- und Mitwirkungspartner bei Vorhaben, welche das Quartier bzw. den Stadtteil in besonderem Masse betreffen.<sup>10</sup> In einer fusionierten Grossstadt Bern sollte diese wichtige Funktion für sämtliche Stadtteile gewährleistet sein, jedoch kann die Bildung von Quartierorganisationen nicht „von oben verordnet“ werden, sondern ist ein von der Bevölkerung der Quartiere selbst initiiertes Prozess. Dieser Prozess würde für diejenigen Teile der Stadt, in denen noch keine ausgereiften Strukturen der Quartierorganisation bestehen, sicherlich eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

Partizipationsinstrumente und -prozesse können von verschiedenen Seiten angestossen werden. *Top down* initiierte Vorhaben werden von Seiten des politisch-administrativen Systems angestossen, wie es typischerweise beim Einbezug der Bevölkerung in bauliche Planungsverfahren der Fall ist. Ein weiteres solches, heute auch in grösseren Städten Deutschlands populäres Partizipationsinstrument ist der so genannte Bürgerhaushalt. Auch hier geht die Initiative von Seiten der Behörden aus, welche die

---

<sup>10</sup> Vgl. Gemeindeordnung der Stadt Bern, Art. 32; Reglement über die politischen Rechte der Stadt Bern, Art. 90.

Bevölkerung dazu aufrufen, an der Debatte um die Vergabe der Ressourcen in der Gesamtstadt mitzuwirken (vgl. Sintomer et al. 2010). Beispiele bieten hier u.a. die Städte Köln und Potsdam, welche seit mehreren Jahren auf die Beteiligung ihrer EinwohnerInnen an der Mittelverteilung im Stadthaushalt setzen.<sup>11</sup> Im Rahmen von Bürgerhaushalten kann die Bevölkerung konkrete Ausgaben- und Sparvorschläge zur Verwendung öffentlicher Mittel machen, sofern diese nicht staatliche Pflichtaufgaben betreffen. Diese Modelle setzen auf die Nutzung einer niederschwellig zugänglichen Online-Plattform als zentraler Kanal, wobei ergänzend während eines zuvor definierten Zeitraums auch Vorschläge schriftlich und via Call-Center eingegeben werden können. Die Vorschläge sind online jederzeit zugänglich und können diskutiert sowie bewertet werden. Durch die Bewertung der Vorschläge ergeben sich Bestenlisten, welche die Verwaltung aufbereitet und mit Stellungnahmen aus Sicht der fachkompetenten Verwaltungsstelle ergänzt. Das je nach Aufgabenbereich und in Frage stehender Massnahme zuständige Organ – Exekutive oder Legislative – entscheidet schliesslich, ob die Massnahme umgesetzt wird. Im Gegensatz zu solchen „top down“ initiierten Vorhaben, werden bei *bottom up* initiierten Verfahren „aus dem Quartier heraus“ von Individuen oder kollektiv organisierten Interessengruppen Projekte bzw. Prozesse angestossen. In der Stadt Bern existieren heute punktuell solche Partizipationsmöglichkeiten: Im Rahmen der so genannten „Wohnumfeldverbesserung“ kann die Aufwertung des eigenen Wohnumfelds, bspw. mittels einer Grünanlage, angeregt oder die Mitwirkung bei der Entwicklung städtischer Anlagen verlangt werden. Der Partizipationsprozess „Begegnungszone einrichten“ ist darauf ausgelegt, Quartierstrassen mit mehr Fussgängerfreiheit und weniger Verkehr auszustatten. Schliesslich besteht im Rahmen eines städtischen Fonds für gemeinschaftlich umgesetzte Projekte allgemein die Möglichkeit, Projektideen zur Quartieraufwertung einzureichen, sei es durch Einzelpersonen oder organisierte Interessengruppen wie die Quartierorganisationen.

Um ein umfassendes Partizipationskonzept für eine Grossstadt Bern zu gewährleisten, sollten diese Mitwirkungsmöglichkeiten jedoch nicht nur geografisch auf die gesamte Stadtregion ausgeweitet werden, sondern sie sollten auch im Rahmen eines verschiedene Themen und Situationen umfassenden Mitwirkungsverfahrens besser institutionalisiert werden. Zum Beispiel sind heute in der Stadt Bern für die unterschiedlichen Mitwirkungsprozesse unterschiedliche Verfahren, unterschiedliche Ansprechpartner und Abläufe vorgesehen. Der Ausbau und die Verankerung von Partizipationsmöglichkeiten im politisch-administrativen System erfordert aber auch deren effektive und effiziente Koordination. Ansprechpartner für die „Begegnungszone“-Projekte ist die Verkehrsplanung, bei der „Wohnumfeldverbesserung“ ist es Stadtgrün Bern, für die Quartierorganisationen ist die Abteilung Aussenbeziehungen Kontaktstelle und die Beantragung von Geldern aus dem Fonds für gemeinschaftliche Projekte zeichnet sich die Fachstelle „Lokale Agenda 21“ des Amtes für Umweltschutz verantwortlich. Dies ist zum

---

<sup>11</sup> <https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de/2015/>; <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/kategorie/buergerhaushalt>.

einen aus fachlicher Sicht sinnvoll, da bspw. bei „Begegnungszone“-Projekten die jeweiligen Fachexperten zu prüfen haben, ob das Vorhaben sich aus verkehrsplanerischer Perspektive umsetzen lässt. Indessen fehlt dieser Strukturierung der Mitwirkungsmöglichkeiten die übergeordnete Klammer, welche aus punktuellen Bemühungen zu mehr Einwohner-Partizipation ein übergeordnetes Konzept der Bürgerbeteiligung macht. Damit dies möglich ist braucht es eine entsprechende umfassend zuständige Stelle, welche gleichzeitig für einzelne Vorhaben im Austausch zu den fachlich zuständigen Verwaltungseinheiten ist. Hier wird daher die Schaffung einer zuständigen „Fachstelle Partizipation“ innerhalb der Verwaltung angeregt – ähnliche Stellen zur Förderung der Quartier- und Stadtteilpartizipation sind bereits in verschiedenen Städten vorhanden (Zürich, Basel) bzw. wurden im Rahmen von Fusionsprojekten eingeführt (Luzern, Lugano). Die Fachstelle Partizipation könnte in der Präsidialdirektion angesiedelt werden, wie es auch in Abbildung 2 (Kapitel „Exekutive“, S. 9) dargestellt ist. Die Fachstelle dient als zentrale Koordinationsstelle aller Stadtteil- und Quartieranliegen und wäre zuständig für das Anstossen und Begleiten von Partizipationsprozessen bei städtischen Vorhaben, Anlaufstelle für „bottom-up“ Projekte die von EinwohnerInnen oder Quartierorganisationen an die Stadt herangetragen werden und eben Koordinationsstelle bei Projekten, die eine Zusammenarbeit zwischen städtischen Fachämtern und Quartiervertretern erfordern. Diese Dienststelle wäre somit eine Schnittstelle zwischen Verwaltung und Einwohnerschaft, das verwaltungsinterne Kompetenzzentrum für Bürgerbeteiligungsverfahren und somit auch eine Möglichkeit, innerhalb der Verwaltung die Beteiligungskultur zu stärken.

Eine weitere Möglichkeit, um lokale Partizipationsmöglichkeiten zu stärken, wären so genannte Stadtteilkonferenzen. Dabei handelt es sich um einen Austausch zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung, der z.B. in grösseren Städten Deutschlands bereits verbreitet ist. In der Schweiz bietet die Stadt Luzern, welche 2011 nach der Fusion mit der Gemeinde Littau das Instrument der Stadtteilkonferenz eingeführt hat, ein Beispiel hierfür. Auch die Stadt Bern führt alle zwei Jahre Stadtteilkonferenzen durch, welche sich jedoch heute auf den Handlungsbereich der Fachstelle Sozialplanung der Direktion für Bildung, Soziales und Sport beschränken. An diesen Konferenzen nehmen sowohl VertreterInnen der Verwaltung als auch verschiedene stadtteilrelevante Institutionen, beispielsweise Quartierorganisationen aber auch jegliche sonstige Vereine, Interessengruppen oder Institutionen, aus dem entsprechenden Stadtteil teil. Für die ansässige Bevölkerung sollen wichtige soziale Themen in einem institutionalisierten Rahmen diskutiert und beurteilt werden sowie stadtteil- und quartierrelevante Entwicklungen frühzeitig erkannt und in die Planung aufgenommen werden. Für die Grossstadt Bern könnte dieses Partizipationsgefäss weiter ausgebaut werden; d.h. namentlich auf weitere Ressorts ausgedehnt und auf dem gesamten Gebiet der Grossstadt Bern institutionalisiert werden. Der Themenviel-

falt, welche an solchen Stadtteilkonferenzen besprochen werden kann, sind grundsätzlich keine Grenzen gesetzt: Von Problemstellungen des sozialen Zusammenlebens in einem Quartier bis zu Mobilitäts- und Verkehrsfragen, welche mehrere Stadtteile betreffen, sind zahlreiche Diskussionsthemen denkbar. Stadtteilkonferenzen müssen sich auch nicht zwingend nach der offiziellen Einteilung in Stadtteile richten, sondern je nach vorgesehenem Diskussionsthema, Problemperimeter und betroffenen Zielgruppen können die Stadtteile und Quartiere zu kleineren oder grösseren Einheiten zusammengefasst werden. Die Organisation der Stadtteilkonferenzen könnte durch die erwähnte Fachstelle Partizipation übernommen werden.

## **5.2 Online und Offline Partizipation**

Die zuvor skizzierten Partizipationsformen werden klassischerweise nicht im virtuellen Raum, sondern „Offline“ durchgeführt – also z.B. mittels Behördengängen im Rahmen individueller Mitwirkungsverfahren oder im Rahmen von Veranstaltungen und Diskussionsforen in den Quartieren. Zunehmend wird aber auch die Teilnahme der Bevölkerung an politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen mittels Online-Kanälen unter dem Begriff „ePartizipation“ zum Thema. Die Mittel der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien werden mit anderen Worten nicht nur als Service-Portal und Instrument innerbehördlicher Koordination genutzt, sondern können auch als Instrument zur gesellschaftlichen Partizipation dienen.<sup>12</sup>

Welche Möglichkeiten zur ePartizipation sind für die Vision der Grossstadt Bern also in Betracht zu ziehen? Denkbar wäre es, ein Grundkonzept der elektronischen Bürgerbeteiligung – beispielsweise eine Online-Plattform – zu schaffen, welches nicht auf ein einzelnes Thema oder ein spezifisches Planungsverfahren zugeschnitten ist, sondern welches die Grundlage aller partizipativen Verfahren unterschiedlicher Verwaltungsbereiche – von der Verkehrs- über die Sozialraum- bis zur Finanzplanung – beinhalten könnte. Das Vorhandensein eines übergeordneten Prozessdesigns, welches die Konzeption des ePartizipationsverfahrens von der Initiierung bis zur Ergebnisauswertung festhält, stellt sicher, dass kein unverhältnismässiger Koordinationsaufwand anfällt. Damit würde ein einfach zugängliches Konsultationsverfahren geschaffen, um Expertise, Vorschläge, Meinungen und Voten der Stadtbevölkerung im Hinblick auf Planungs- und Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung abzuholen. e-Partizipation soll demnach nicht reines „Anliegen-Management“ sondern Inputs der Partizipierenden für Planungs- und Entscheidungsprozesse aufnehmen mit dem Ziel, diese auch weiter zu verarbeiten.

---

<sup>12</sup> Die Auseinandersetzung mit dieser Thematik wäre auch nicht für alle Gemeinden der Stadtregion Bern Neuland: So hat sich die Gemeinde Zollikofen beispielsweise schon vor einigen Jahren mit den Möglichkeiten zum Einbezug der Bevölkerung mittels elektronischer Kanäle auseinandergesetzt (vgl. Scherrer et al. 2008).

Selbstverständlich gilt es vorher zu definieren, inwieweit und bei welchen Themen Bürgerbeteiligung überhaupt erwünscht ist – sowohl von Seiten der Bürgerinnen und Bürger, als auch der Behörden. Beispiele anderer Länder und Städte zeigen jedoch, dass diese Form der Partizipation nicht wie beim Bürgerengagement mittels Quartierorganisationen und Stadtteilkonferenzen auf Quartier- und Stadtteilanliegen fokussiert bleiben muss. Ein grosser Vorteil von ePartizipation ist nämlich, dass sie zeit- und ortsungebunden ist, wodurch die Anzahl der möglichen Beteiligten um ein Vielfaches höher sein kann als es bei der „Offline-Partizipation“ aus praktischen Gründen möglich wäre. Es eignet sich daher besonders gut für Vorhaben und Themen, welche einen grossen räumlichen Perimeter aufweisen und quartier- und stadtteilübergreifend von der Bevölkerung diskutiert werden sollen. „Offline-Partizipation“, beispielsweise mittels Stadtteil- und Quartierkonferenzen, eignet sich dagegen insbesondere bei räumlich lokal beschränkten Problemen und Fragestellungen (vgl. Stadtentwicklung Zürich 2013). Mit diesem „Instrumenten-Mix“ zur Sicherstellung von Partizipationsmöglichkeiten in einer Grossstadt Bern können so sowohl die Mitwirkung und Einbindung der Bevölkerung in „ihrem“ Stadtteil, wie auch das Engagement der Bevölkerung zugunsten der Gesamtstadt gestärkt werden. Gerade im Hinblick auf die hier präsentierte Vision einer Grossstadt Bern ist schliesslich auch eine Verknüpfung von Online- und Offline-Angeboten vielversprechend: In diesem Fall fliessen Ergebnisse von Offline-Partizipationsverfahren in die Online-Partizipation ein oder umgekehrt. Zürich, in diesem Bereich in der Schweiz Pionier-Stadt, hat damit bereits (gute) Erfahrungen gemacht (vgl. BFH 2016: 14-16; Stadtentwicklung Zürich 2013). Beispielsweise können mittels Online-Partizipation Ideen und Vorschläge initiiert werden, welche dann an einer öffentlichen Versammlung oder Stadtteilkonferenz zwischen Bevölkerung, Behörden und interessenvertretenden Organisationen diskutiert werden – über die Ergebnisse dieser Diskussion könnte wiederum auf der Online-Plattform orientiert werden.

Sowohl für „online“- als auch „offline“-Partizipation gelten schliesslich einige Schlüsselfaktoren, von denen der Erfolg der Bürgerbeteiligung abhängt. Ein Erfolgsfaktor ist, dass die Verwaltung auf die Auswertung und Weiterverarbeitung von Partizipationsbeiträgen eingestellt ist und diese sicherstellen kann. Die Verwaltung muss in der Lage sein, auf die Beteiligung der Bevölkerung zu reagieren (*responsiveness*). Die Bereitschaft zur effektiven (Neu)Gestaltung der hinter den Mitwirkungsmöglichkeiten stehenden Verwaltungsprozesse muss also sichergestellt werden – hierzu gehört es namentlich auch, die betroffenen Verwaltungsangestellten mit den notwendigen Kompetenzen und Know-How zur effektiven Verwertung der aus der Partizipation resultierenden Inputs auszustatten (vgl. Friedrichs et al. 2002). Mit der Errichtung einer Fachstelle Partizipation würde dafür sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung vorgenommen. Als weiterer Erfolgsfaktor gilt, dass Partizipation als Verwaltungsaufgabe und nicht nur als „symbolischer Akt“ zu verstehen ist. Wird ein ePartizipationsverfahren entwickelt, so ist



es daher von Bedeutung, dieses auch regelmässig anzuwenden – nicht nur aus Glaubwürdigkeitsgründen, sondern auch aufgrund der nicht geringen Einstiegsinvestitionen, welche mit der Einführung komplett neuer Beteiligungsverfahren für die Behörden einhergehen (vgl. Märker und Wehner 2010). Zudem müssen die Resultate von ePartizipation auch tatsächlich Eingang in die Planungs- und Entscheidungsprozesse finden und von Seiten der Behörden muss in einer geeigneten Form Rechenschaft über die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses (*accountability*) abgelegt werden (vgl. Sintomer et al. 2010: 42). Für alle Beteiligungsverfahren muss festgelegt werden, wie die Ergebnisse des Prozesses von den Behörden verarbeitet werden und wie dies kommuniziert wird – bspw. durch einen schriftlichen oder mündlichen Bericht oder beides. Die Frage, wie viel Einfluss die Ergebnisse von Partizipationsprozessen tatsächlich auf politische Pläne und Entscheide verüben, ist ein entscheidender Punkt in dieser Diskussion. Dabei muss ein schmaler Grat bewältigt werden: Die alternativen Beteiligungsformen sollen die bestehenden direktdemokratischen Instrumente und die Entscheidungs- und Planungsprozesse von Politik und Verwaltung nicht ausser Kraft setzen. Diese Mitspracherechte werden daher in der Regel eher konsultativen Charakter haben – gleichzeitig müssen die Ergebnisse der Partizipationsprozesse von den Behörden nachweislich zur Kenntnis genommen und in ihre Entscheide integriert werden.

## 6. Fazit

Die zunehmende Diskrepanz zwischen funktionalen Räumen und politisch-administrativen Grenzen prägt nicht nur die Stadtregion Bern, sondern allgemein die schweizerische Gemeindelandschaft (Kühler 2014). Die zwölf Gemeinden der Stadtregion Bern, um die es im vorliegenden Bericht geht, bieten aber ein Paradebeispiel eines auf zahlreichen Ebenen und in vielen Aufgabenbereichen stark verflochtenen Raums, dem jedoch ein gemeinsames und einheitliches organisatorisches und politisches Fundament fehlt. Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie die Umsetzung dieses Fundaments für eine fusionierte Grossstadt Bern aussehen könnte.

Es gilt sich stets auch in Erinnerung zu rufen, dass der Verbleib in historisch gewachsenen Gemeindestrukturen zu immer mehr interkommunaler Zusammenarbeit führt. Zahlreiche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind zwar Beispiele erfolgreicher Kooperation, die Bürgernähe und demokratische Legitimation der behördlichen Tätigkeit wird damit jedoch längerfristig auch nicht erhalten: Wenn die Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, Aufgaben selbständig zu erledigen – bzw. dies aus Effektivitäts- und Effizienzgründen nicht mehr sinnvoll ist – und die Aufgabenerfüllung daher in Gemeindeverbänden oder sonstigen institutionellen Zusammenarbeitsstrukturen geplant und umgesetzt wird, dann geht auch bei kleinen Gemeinden die Bürgernähe und demokratische Legitimation verloren (Iff et al. 2010a; Iff et al. 2010b).

Abbildung 4: Reformvorschläge in den vier verschiedenen Themenbereichen

<i>Reformstrategien</i>	Output-orientierte Reformen	Input-orientierte Reformen
<i>Themen</i>	<b>Verwaltungsorganisation</b>	<b>Politische Repräsentation und Partizipation</b>
<i>Inhalt</i>	<u>Exekutive</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sieben Exekutivmitglieder</li> <li>• Neue Direktionsstruktur</li> </ul> <u>Stadtverwaltung</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BürgerInnenämter-Modell</li> <li>• Vernetzte Verwaltung (eGovernmentstruktur)</li> </ul>	<u>Legislative</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergrösserung des Parlaments</li> <li>• Fünf Wahlkreise</li> </ul> <u>Weitere Partizipationsmöglichkeiten</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadteilkonferenzen</li> <li>• Bürgerhaushalte</li> <li>• ePartizipationsplattform</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4 fasst die Reformvorschläge dieses Berichts zusammen. Auf Ebene der politischen Organe Exekutive und Legislative ist die Überlegung zentral, wie sich die Repräsentation verschiedener Interessen und die Bewältigung der anstehenden Aufgaben in einer Grossstadt Bern auf die Gestaltung dieser Gremien auswirken. Die Exekutive ist im Nachgang zur eigentlichen Fusion als zentrales Führungs-, Planungs- und Koordinationsgremium von grosser Bedeutung für das Zusammenwachsen der ehemaligen Gemeinden zu einer Stadt mit funktionierenden Strukturen, aber auch einer gemeinsamen Identität. Die vorgeschlagene Ausgestaltung der Exekutive soll eine starke strategische Positionierung der Grossstadt Bern ermöglichen, gut beherrschbare Schnittstellen schaffen und den zu erwartenden Entwicklungen der Aufgabenlast in verschiedenen Bereichen Rechnung tragen. Auch für die Legislative einer Grossstadt Bern wird im Falle eines Gemeindezusammenschlusses eine Vergrösserung des Gremiums vorgeschlagen, um die Stimmberechtigten der Grossstadt Bern zu repräsentieren. Gleichzeitig soll mit der Einführung von fünf Wahlkreisen auch die Repräsentation der verschiedenen Stadtteile sichergestellt werden.

Um die Vision eines Zusammenschlusses der Stadtregion Bern als zukunftssträchtige Idee zu erhalten, ist die Akzeptanz für diese Vision innerhalb der Bevölkerung zentral. Mit der Fusion geht vielfach die Angst vor einem Verlust an demokratischer Mitbestimmung und Bürgernähe einher – die Vorschläge in diesem Bericht zeigen jedoch, dass dies nicht so sein muss. Die Vision der Grossstadt Bern lebt von ihren Stadtteilen und deren Potenzial, lokale Charakteristiken zu wahren und sich gleichzeitig zu einer Gesamtstadt mit einer gemeinsamen Identität zu entwickeln. Die neuen Stadtteile müssen ihrer Einwohnerschaft die Möglichkeit bieten, attraktive Alternativen für die vorherigen Gemeinden zu sein. In diesem Sinne ist die Errichtung von BürgerInnenämtern eine Möglichkeit, um allen Teilen der fusionierten Stadt eine kundenorientierte und bürgernahe Dienstleistungserbringung und eine „Verwaltung der kurzen Wege“ zu erhalten. Die vorgeschlagenen Konzepte zur Sicherstellung lokaler Partizipationsmöglichkeiten in einer Grossstadt Bern können zudem die etablierten Formen demokratischer Partizipation sowie die repräsentativ-demokratische Funktion des Parlaments ergänzen und durch neue Formen der Bürgerbeteiligung einen zusätzlichen Beitrag zu einer vielfältigen Stadt, in der Bürgerengagement zählt, leisten.

## 7. Literaturverzeichnis

Albrecht, Steffen, Niels Kohlrausch, Herbert Kubicek, Barbara Lipka, Oliver Märker, Matthias Trénel, Volker Vorwerk, Hilmar Westholm und Christian Wiewald (2008). E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT. Bremen: Institut für Informationsmanagement Bremen.

Berner Fachhochschule (BFH) (2016). Interview mit Dr. Peppino Giarrutta und Michael Keller. eGov Präsenz, Fachzeitschrift des E-Government Instituts 1/2016, 14-16.

Bogumil, Jörg und Werner Jann (2009). Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft (2., völlig überarbeitete Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Busslinger, Jules und Robert P. Jaki (2005). Shared-Service-Center auf Verwaltungsebene. Prozesse optimieren und Kosten einsparen – ein Erfahrungsbericht. Der Schweizer Treuhänder 8/05, 601-607.

Ecoplan (2014). Bausteine für die Stadtregion Bern 2030. Grundlagenstudie zu möglichen Zusammenarbeitsmodellen. Schlussbericht vom 29. Juli 2014. Bern: Ecoplan.

Esch, Karin, Josef Hilbert, und Sybille Stöbe-Blossey (2001). Der aktivierende Staat – Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe. In Rolf G. Heinze und Thomas Olk (Hrsg.), Bürgerengagement in Deutschland. Bestandesaufnahme und Perspektiven. Wiesbaden: Springer, 519-548.

Fobe, Karin und Kathrin Rieger-Genennig (Hrsg.) (1999). Bürgerämter und Nachbarschaftsläden. Neue Wege in der kommunalen und privaten Dienstleistung. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Friedrichs, Stefan, Thomas Hart, und Oliver Schmidt (2002). „Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung. URL: <http://www.bpb.de/apuz/26699/balanced-e-government-visionen-und-prozesse-zwischen-buergernaeh-und-verwaltungsmodernisierung> (20.10.2016).

Gemeinderat Stadt Bern (2016). Mitreden & Mitgestalten. Arbeitshilfe zu partizipativen Prozessen für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung. Bern: Stadt Bern.

Gershon, Sir Peter (2004). Releasing resources to the front line. Independent Review of Public Sector Efficiency. URL: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency\\_review120704.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency_review120704.pdf) (26.10.2016).

Giudici, Giorgio (2003). Referat „Das neue Lugano. Reformen in Gemeinden und Kantonen. Referat“. URL: [http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/dossier\\_4\\_giudici.pdf](http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/dossier_4_giudici.pdf) (27.10.2016).

Häussermann, Hartmut und Jens Wurtzbacher (2012). Politische Integration und Repräsentation in der fragmentierten Stadt. In Wilhelm Heitmeyer und Peter Imbusch (Hrsg.), Desintegrationsdynamiken. Integrationsmechanismen auf dem Prüfstand. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 171-184.

Iff, Andrea, Fritz Sager, Eva Hermann und Rolf Wirz. (2010a). Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit: Defizite bezüglich parlamentarischer und direkt-demokratischer Mitwirkung. KPM-Schriftenreihe, Nr. 35.

Iff, Andrea, Fritz Sager, Rolf Wirz und Eva Hermann. (2010b). Demokratie und interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz – Fallstudien von zwei Gemeinden im Kanton Bern. In Wolfgang George und Martin Bonow (Hrsg.), Regionales Zukunftsmanagement Band 4: Kommunale Kooperation. Lengerich: Pabst Science Publisher, 191-209.

Illy, Annette (2014). Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen. Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger. Springer: Wiesbaden.

Kaufmann, David (2016). Varieties of Capital Cities. Explaining Locational Policies in Four Secondary Capital Cities. PhD Thesis. Bern: University of Bern.

Kaufmann, David, Martin Warland, Heike Mayer und Fritz Sager (2016). Bern's positioning strategies: Escaping the fate of a secondary capital city? *Cities* 53: 120–129.

Kaufmann, David und Tobias Arnold (2017). Strategies of cities in globalized interurban competition: the locational policies framework. *Urban Studies*. Early online. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098017707922>

Kirchhof, Ferdinand (1998). Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen. Rechtsfragen einer neuen Binnenstruktur kommunaler Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.

Kübler, Daniel (2009). Bern, Switzerland. In Enid Slack und Rupak Chattopadhyay (Hrsg.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press: 238–262.

Kübler, Daniel (2014). Agglomerationen. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.) *Handbook of Swiss Politics*. 5 ed. Zurich, NZZ Publishing.

Kübler, Daniel, Philipp Rochat, Philipp Koch, und Nico van der Heiden (2015). Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen. In Daniel Kübler und Oliver Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, 93-111.

Ladner, Andreas (1991). Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Zürich: Seismo Verlag.

Ladner, Andreas (2008). Die Schweizer Gemeinde im Wandel. Politische Institutionen und lokale Politik. *Cahier de l'IDHEAP* 238/2008. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.

Ladner, Andreas und Marc Bühlmann (2007). Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrosse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.

Ladner, Andreas und Reto Steiner (2003). Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz? *Swiss Political Science Review* 9(1), 233-259.

Lenk, Klaus, Tino Schuppan und Marc Schaffroth (2010). Vernetzte Verwaltung. Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz. eCH White Paper. URL: <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0126&documentVersion=1.00> (27.10.2016).

Lenk, Klaus, Tino Schuppan und Marc Schaffroth (2013). eCH-0126 Rahmenkonzept „Vernetzte Verwaltung Schweiz“. Tutorial. URL: <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0126> (19.12.2016).

Margies, Burkhard (2002). Kundenorientierung in Bürgerbüros kleinerer Gemeinden. Ergebnisse der Befragungen zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Märker, Oliver und Josef Wehner (2010). Elektronische Partizipation als Verwaltungsaufgabe – Das Beispiel des Kölner Bürgerhaushalts. URL: <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/elektronische-partizipation-als-verwaltungsaufgabe-das-beispiel-des-k%C3%B6lner-b%C3%BCrgerhaushalts> (20.10.2016).

Matzner, Martin und Michael Räckers (2007). Das Bürgerbüro als Integrationspunkt: Stand und Perspektiven der Verzahnung von Frontoffice und Backoffice in Bürgerbüros von NRW-Kommunen. Eine Studie im Auftrag des Informationsbüros d-NRW. Bochum: Informationsbüro d-NRW. URL: [http://www.d-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/d-NRW\\_Dateien/Informationsbuero/studie\\_d-NRW\\_Front-Backoffice.pdf](http://www.d-nrw.de/fileadmin/user_upload/d-NRW_Dateien/Informationsbuero/studie_d-NRW_Front-Backoffice.pdf) (27.10.2016).

Mayer, Heike, Fritz Sager, David Kaufmann, und Martin Warland (2016). Capital city dynamics: Linking regional innovation systems, locational policies and policy regimes. Cities 51: 11–20.

Münger, Hans-Peter und Marc Schaffroth (2014). eCH-0176 Referenzmodelle für eine „Vernetzte Verwaltung Schweiz“. URL: <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0176> (26.10.2016).

Prodoehl, Hans Gerd (2006). Public Shared Services Center. Überlegungen zum Aufbau übergreifender Dienstleistungszentren im öffentlichen Sektor in Deutschland. URL: [https://www.goetzpartners.com/uploads/tx\\_gp/2006\\_goetzpartners\\_Public\\_Shared\\_Services\\_Center\\_01.pdf](https://www.goetzpartners.com/uploads/tx_gp/2006_goetzpartners_Public_Shared_Services_Center_01.pdf) (26.10.2016).

Prodoehl, Hans Gerd und Franz-Reinhard Habbel (2006). „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services. URL: <http://digital.zlb.de/viewer/resolve?urn=urn:nbn:de:kobv:109-opus-71276> (26.10.2016).

Sager, Fritz (2005). Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. Governance, 18(2): 227–256.

Sager, Fritz (2008). Planning, power, and policy change in the networked city: the politics of a new tramway in the city of Bern. In Géraldine Pflieger, Luca Pattaroni, Christophe Jemelin und Vincent Kaufmann (Hrsg.), The Social Fabric of the Net-worked City. EPFL Press: 169–187.

Sager, Fritz, Karin Ingold und Andreas Balthasar (2017). Policy-Analyse in der Schweiz. Zürich: NZZ Libro.

Scherrer, Raphael, Simone Caminada, Karin Walther, Anne-Ruth Henzen, Yvonne Richard, Marc Schenker und Simone Schneider (2008). Bericht: Politische Partizipation in Zollikofen. Bern: Berner Fachhochschule.

Schmidt, Oliver, Friedrichs Stefan und Thomas Hart (2002). E-Government – Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Sintomer, Yves, Carsten Herzberg und Anja Röcke (2010). Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stadt Bern (2013). E-Government-Strategie der Stadt Bern 2013 – 2016.

Stadtentwicklung Zürich (2013). ePartizipation in der Stadtentwicklung. Begriff – Möglichkeiten – Empfehlungen. Zürich: Stadtentwicklung Zürich.

Steiner, Reto (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Steiner, Reto und Claire Kaiser (2013a). Die Gemeindeverwaltungen. In Andreas Ladner; Jean-Loup Chappolet; Yves Emery; Peter Knoepfel; Luzius Mader; Nils Soguel und Frédéric Varone (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 149-166.

Steiner, Reto und Claire Kaiser (2013b). Fusionen im Zentrum der Reformdiskussion. Schweizer Gemeinde 6/13, 23-25.

Steiner, Reto, Andreas Ladner, Andreas Lienhard, Bernd Adamaschek, und Dietrich Fürst (2004). Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau. Eine Grundlagenstudie. Bern: KPM-Verlag.

Swianiewicz, Pawel. (2014). Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Roundabout of Marginalization or Dead-End Street? NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 7(2): 173-198.

Trautmüller, Roland und Maria Wimmer (2005). Online One-stop Government. Wirtschaftsinformatik 47(5), 383-386.

Van der Heiden, Nico (2010). Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas: Insights from Swiss and EU City-regions. European Consortium for Political Research.

Wind, Martin und Tino Schuppan (2010). Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“. Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government). Abschlussbericht. Bochum: d-NRW. URL: [http://www.d-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/d-NRW\\_Dateien/Modellversuch/Abschlussbericht\\_vernetzte\\_Verwaltung.pdf](http://www.d-nrw.de/fileadmin/user_upload/d-NRW_Dateien/Modellversuch/Abschlussbericht_vernetzte_Verwaltung.pdf) (01.11.2016).

Zwicky, Roman und Daniel Kübler (2016). Demokratie nach Gemeindefusionen. Eine Fallstudie in der Stadt Aarau. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 6. URL: [http://www.zdaarau.ch/dokumente/de/Forschungsberichte/No6\\_ZwickyKubler\\_Demokratie-nach-Gemeindefusionen.pdf](http://www.zdaarau.ch/dokumente/de/Forschungsberichte/No6_ZwickyKubler_Demokratie-nach-Gemeindefusionen.pdf) (21.10.2016).